

# Skolernes anvendelse af § 16 b

Revideret rapport

Januar 2019

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>INDLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1	Datagrundlag	4
1.2	Undersøgelsens resultater	8
<b>2.</b>	<b>FULDDÆKKENDE UNDERSØGELSE</b>	<b>14</b>
2.1	Anvendelsen af Folkeskolelovens § 16 b	14
2.2	Individuelle skriftlige begrundelser	18
2.3	Indhentning af udtalelse fra skolebestyrelsen	21
2.4	Formål med anvendelse af Folkeskolelovens § 16 b	22
2.5	Konvertering af timer	23
<b>3.</b>	<b>KVANTITATIV UNDERSØGELSE AF SKRIFTLIGE BEGRUNDELSER FOR ANVENDELSE AF § 16 B</b>	<b>27</b>
3.1	Indsamling og behandling af skriftlige begrundelser	27
3.2	Parametre for en begrundelses indhold	29
3.3	Det "individuelle" i den individuelle skriftlige begrundelse	30
3.4	Begrundelsernes indhold	31
3.5	Begrundelsernes informationsniveau i forhold til økonomi og inddragelse af skolebestyrelsen	32
<b>4.</b>	<b>KVALITATIV UNDERSØGELSE AF UDMØNTNINGEN AF FOLKESKOLELOVENS § 16 B</b>	<b>32</b>
4.1	Udvikling i anvendelsen – set fra forvaltningens perspektiv	33
4.2	Forskellige kompetencemodeller	34
4.2.1	Når skolelederen har beslutningskompetencen	34
4.2.2	Når skolebestyrelsen har beslutningskompetencen	35
4.2.3	Når kompetencen ligger centralt	36
4.3	Det "helt særlige tilfælde" – set fra forvaltningens perspektiv	36
4.4	Ude på skolen	37
4.4.1	Skolernes motivation for anvendelse	39
4.4.2	Motivation i forhold til en bred anvendelse	40

---

4.4.3	Ansøgningsprocessen og godkendelsen	42
4.4.4	Forældreinddragelse	43
4.4.5	To-voksenordning: Planlægning, samarbejde og didaktisk anvendelse	44
4.4.6	Oplevede pædagogiske virkninger af to-voksenordning	46
<b>5.</b>	<b>ØKONOMI</b>	<b>49</b>
5.1	Ændringer i ressourcefordelingen	49
5.2	Frigivne ressourcer	50
5.3	Forståelsen af kompensation til SFO eller andre relevante tilbud	51
<b>6.</b>	<b>FORÆLDREUNDERSØGELSE</b>	<b>52</b>
6.1	Opmærksomhed/viden	52
6.2	Forældrenes Holdning til skoleNs anvendelse	54

## 1. INDLEDNING

Denne rapport er revideret i januar 2019. Revisionen består i berigtigelse af tal om reduktion af skoletid og anvendelse af ekstra personale, som følge af skolernes anvendelse af § 16 b. Tallene i kapitel 2 er på den baggrund tilrettet.

Denne rapport præsenterer resultaterne af en undersøgelse af skolernes anvendelse af folkeskolelovens § 16 b. Undersøgelsen er gennemført af Epinion i april og maj 2018 for en arbejdsgruppe bestående af Undervisningsministeriet og Finansministeriet.

Ifølge folkeskolelovens § 16 b kan kommunalbestyrelsen efter indhentet udtalelse fra skolebestyrelsen og efter ansøgning fra skolens leder godkende at fravige reglerne om en mindste varighed af undervisningstiden. Det gælder for indskoling og i helt særlige tilfælde på mellemtrinnet og i udskoling i op til ét skoleår med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering for bestemte klasser ved hjælp af en ekstra voksen i klassen.

Formålet med undersøgelsen er:

- at afdække de konkrete omstændigheder omkring anvendelsen af § 16 b, inddragelse af forældrene samt erfaringsopsamling med konkrete beskrivelser af udmøntning.
- at danne grundlag for Undervisningsministeriets efterfølgende vurdering af, hvorvidt skolernes anvendelse af § 16 b generelt er i overensstemmelse med intentionerne i lovgivningen.

Undersøgelsen består af fire elementer:

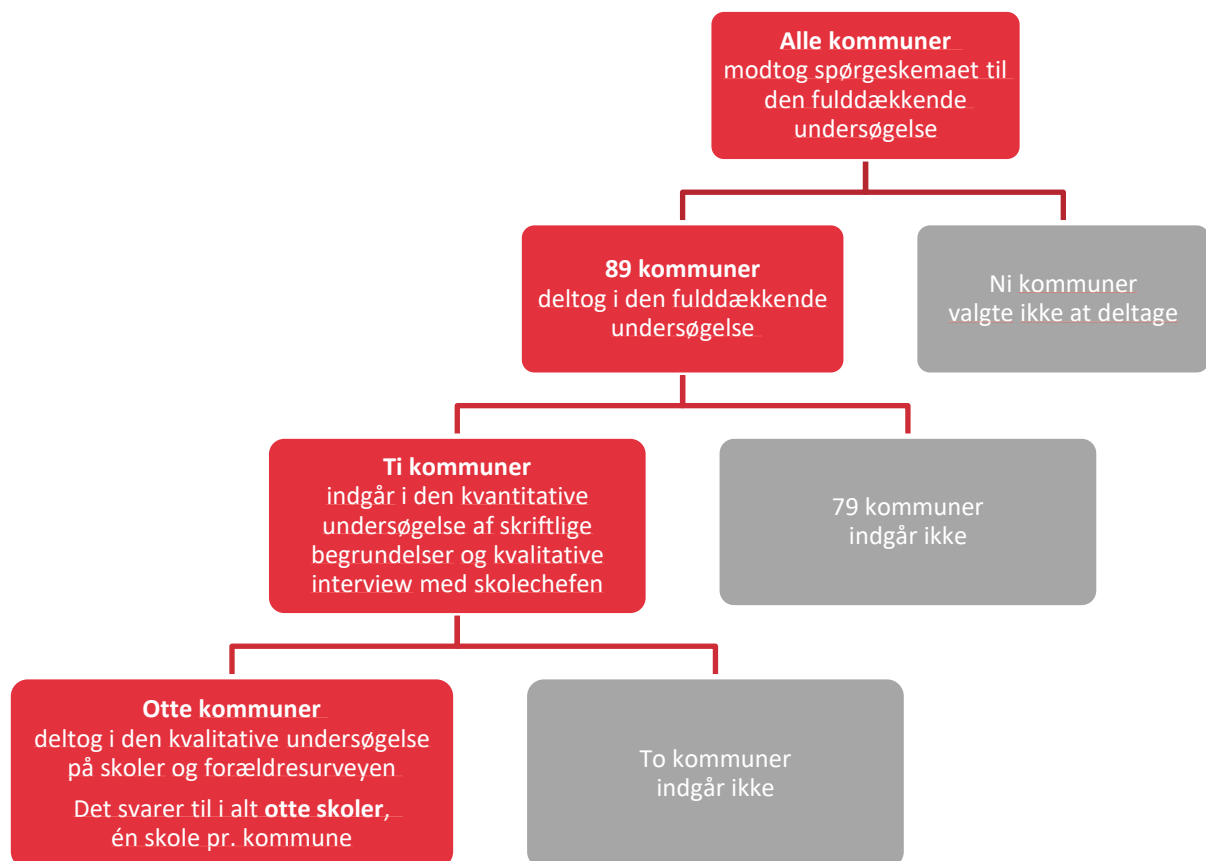
- **Fulddækkende undersøgelse:** Afdækning af anvendelsen af § 16 b på skolerne i alle landets kommuner, herunder om der foreligger individuelle begrundelser, om der er indhentet udtalelse fra skolebestyrelsen, og hvad formålet for anvendelse af § 16 b er.
- **En kvantitativ undersøgelse af skriftlige begrundelser:** Indhentning og kategorisering af skriftlige begrundelser fra skolerne i ti kommuner samt interview med de ti skolechefer.
- **En kvalitativ undersøgelse på otte skoler:** Afdækning af den konkrete udmøntning af § 16 b på otte skoler, herunder formål med anvendelsen, tilrettelæggelse af undervisningen, inddragelse af skolebestyrelsen, anden inddragelse af forældrene, opnåelse af faglige og pædagogiske mål samt anvendelse af de frigivne ressourcer.
- **En forældreundersøgelse blandt forældre til børn i klasser, hvor § 16 b anvendes:** Afdækning af forældrenes oplevelse af inddragelse i forbindelse med beslutningen om at benytte § 16 b, samt forældrenes syn på virkningerne heraf.

I næste afsnit beskrives datagrundlaget i de fire elementer i undersøgelsen.

## 1.1 DATAGRUNDLAG

Figur 1.1 illustrerer datamaterialet i de fire elementer, der tilsammen udgør undersøgelsen. Den fulddækkende begrundelse blev besvaret af i alt 89 kommuner. I ti ud af de 89 kommuner blev alle skriftlige begrundelser for anvendelsen af § 16 b kodet. Derudover blev skolechefen interviewet. I otte ud af de ti kommuner blev der udvalgt én skole pr. kommune til at deltage i den kvalitative undersøgelse på skolerne samt forældresurveyen.

Figur 1.1 Illustration af strukturen i rapportens datagrundlag i de fire undersøgelser



I det følgende beskrives datagrundlaget for hver af de fire elementer.

## Den fulddækkende undersøgelse

Den fulddækkende undersøgelse er som udgangspunkt gennemført blandt alle landets kommuner og skoler. Dataindsamlingen er sket ved skriftlig og telefonisk henvendelse til kommunale skolechefer, som har modtaget et spørgeskema for hver af kommunens skoler. Besvarelser af disse spørgeskemaer er enten foretaget af skolechefen selv eller delegeret til skolerne. Dataindsamlingen har fundet sted i perioden 12. april til 8. maj 2018.

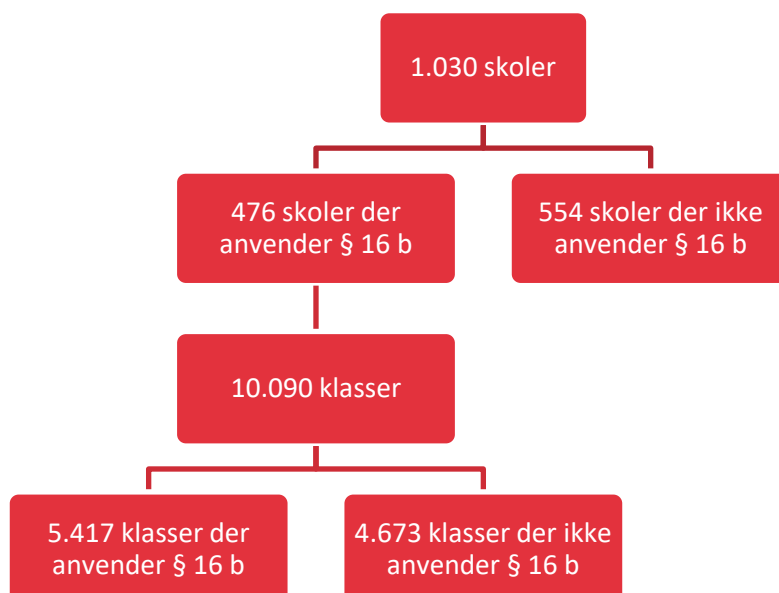
Tabel 1.1 opsummerer datagrundlaget i den fulddækkende undersøgelse. I alt har 89 ud af 98 kommuner besvaret undersøgelsen. Besvarelserne blev gennemført for 1.030 ud af i alt 1.247 skoler. Det svarer til, at undersøgelsen er besvaret for henholdsvis 91 % af kommunerne og 81 % af alle danske folkeskoler.

**Tabel 1.1. Fulddækkende undersøgelse – population, besvarelser og svarprocent**

	Population	Besvarelser	Svarprocent
Kommuner	98	89	91
Skoler	1.274	1.030	81

Figur 1.2 illustrerer datamaterialet fra den fulddækkende undersøgelse på skole- og klasseniveau. Ud af de 1.030 skoler, der har besvaret undersøgelsen, anvendes § 16 b i 476 skoler. Besvarelserne fra de 476 skoler, der anvender § 16 b, dækker over i alt 10.090 klasser. I 5.417 klasser ud af de 10.090 klasser anvendes § 16 b. Det er således besvarelserne om de 5.417 klasser, der danner grundlag for rapportens konklusioner i den fulddækkende undersøgelse.

**Figur 1.2 Illustration af strukturen i datagrundlaget i den fulddækkende undersøgelse**



### Den kvantitative undersøgelse af skriftlige begrundelser

Ti kommuner blev udvalgt til at indlevere alle skriftlige begrundelser for anvendelsen af § 16 b på kommunens skoler i skoleåret 2017/18. Formålet var at skabe et dybdegående indblik i indholdet af de skriftlige begrundelser for anvendelsen af § 16 b.

De ti kommuner er udvalgt på baggrund af:

- Geografi
- Størrelse
- Kompetencemodel til at godkende ansøgninger om anvendelse af § 16 b<sup>1</sup>

De skriftlige begrundelser er gennemgået og kodet systematisk i en kvalitativ indholdsanalyse. Fremgangsmåden i den kvalitative indholdsanalyse var:

- **Åben kodning:** Først blev der gennemført en åben kodning af et udvalg af skriftlige begrundelser, der tidligere var blevet indhentet fra Danske Skoleelever (DSE).
- **Kodebog:** På baggrund af den åbne kodning blev en kodebog udarbejdet, der indeholdt alle relevante koder (kategorier).
- **Reliabilitetstest:** Koderne blev afprøvet af to konsulenter, der begge har kodet tyve, tilfældig udvalgte begrundelser. Reliabilitetstesten, hvor konsulenternes kodning af de samme udsagn sammenlignes, medførte en mindre justering af kodebogen. Kategorierne "specialpædagogisk fokus" og "primært fagligt/trivselsfokus" blev derpå defineret på ny for at sikre endnu højere overensstemmelse i kodningen.
- **Lukket kodning:** På baggrund af den justerede kodebog blev alle begrundelser kodet systematisk igennem.

Tabel 1.2 illustrerer datamaterialet i den kvantitative undersøgelse af de skriftlige begrundelser for anvendelsen af § 16 b. I de ti kommuner har i alt 100 skoler indgivet skriftlige begrundelser. De 100 skoler har tilsammen indgivet 571 begrundelser.

**Tabel 1.2. Kvantitativ undersøgelse i ti casekommuner**

	Kommuner	Skoler	Antal begrundelser	Interview med skolechefer
Kommuner	10	100	571	10

Det er således kodningen af de 571 begrundelser, der danner grundlag for rapportens konklusioner i den kvantitative undersøgelse af de skriftlige begrundelser. I de ti kommuner blev der derudover gennemført interview med kommunens skolechef.

<sup>1</sup> Kommunerne kan vælge at lægge kompetencen til at godkende ansøgninger om anvendelsen af § 16 b ved enten skolechefen, skolelederen eller skolebestyrelsen.

### Den kvalitative undersøgelse på otte skoler

I otte ud af de ti kommuner, der indgik i den kvantitative undersøgelse af skriftlige begrundelser, blev der udvalgt én skole til den kvalitative undersøgelse på skolerne. Den kvalitative undersøgelse bygger dermed på interview i otte skoler.

Skolerne blev udvalgt på baggrund af en række kriterier, der vurderes mest relevante ud fra Danske Skoleelevers undersøgelse og den fulddækkende undersøgelse i indeværende rapport. Skolerne blev udvalgt for at sikre variation i:

- Den primære begrundelse for anvendelse af § 16 b: Primært faglige hensyn, primært trivselshensyn, både faglige og trivselshensyn og andet.
- Individualiteten af begrundelserne: Individuel begrundelse for enkelte klasser, begrundelser for hele årgange, begrundelser for hele skolen og ingen begrundelse.

Der blev i alt gennemført 33 kvalitative interview på de otte skoler. På hver skole blev der gennemført interview med skolelederen, skolebestyrelsesformanden og to lærere, der underviste i klasser, hvor § 16 b anvendes. På en enkelt skole blev der derudover gennemført et interview med en afdelingsleder.

**Tablet 1.3. Kvalitativ undersøgelse – interviewundersøgelse på otte skoler**

	Skoleledere	Afdelingsledere	Lærere	Skolebestyrelsesformænd	I alt
Antal interviews på tværs af otte skoler	8	1	16	8	33

Konklusionerne i den kvalitative undersøgelse bygger derved på 33 kvalitative interview med skoleledere, afdelingsledere, lærere og skolebestyrelsesformænd.

### Forældresurvey blandt forældre til børn i klasser, hvor § 16 b anvendes

I de otte skoler, der indgår i den kvalitative undersøgelse, blev forældrene bedt om at besvare forældresurveyen. Forældresurveyen omfatter forældre til elever i 121 klasser fordelt på de otte skoler, hvor § 16 b anvendes.

Forældresurveyen blev gjort tilgængelig via skolens intranet, hvor forældrene har kunnet tilgå undersøgelsen. Hver klasse fik en unik tilgang til undersøgelsen. Samlet har 363 forældre besvaret surveyen.



## 1.2 UNDERSØGELSENS RESULTATER

Nedenfor præsenteres resultater for de enkelte dele af undersøgelsen.

### RESULTATER FRA DEN FULDDÆKKENDE UNDERSØGELSE

**Anvendelse af § 16 b er udbredt blandt kommuner og skoler. Det sker generelt på tværs af hele klassetrin og i mindre grad for udvalgte enkelte klasser.**

Den fulddækkende undersøgelse viser, at 82 % af landets kommuner har mindst én skole, som anvender § 16 b. På skoleniveau viser resultaterne, at 46 % af skolerne i undersøgelsen har mindst én klasse, som anvender § 16 b, mens 54 % af skolerne ikke anvender den. På de skoler, som anvender § 16 b, anvendes den i gennemsnit i 54 % af klasserne. Anvendelsen fordeler sig over ca. 1/3 af klasserne i indskoling, ca. 2/3 af klasserne på mellemtrinnet og i udskoling samt 56 % af specialklasserne. Brugen af § 16 b sker generelt på tværs af klasser på et klassetrin og i mindre grad for udvalgte enkelte klasser.

**Individuelle skriftlige begrundelser for anvendelse af § 16 b foreligger i godt halvdelen af tilfældene – dette gør sig gældende for indskoling, mellemtrin og udskoling.**

Undersøgelsen viser, at der på tværs af indskolingsklasser foreligger en individuel skriftlig begrundelse for 52 % af klasserne, mens der for 41 % af klasserne forekommer en mere generel begrundelse for klassetrinnet. Derudover angiver 7 %, at der ikke foreligger en skriftlig begrundelse for klassernes anvendelse af § 16 b. For mellemtrin og udskoling gør en lignende tendens sig gældende. Her foreligger der individuelle skriftlige begrundelser for 56 % af klasserne, imens der i 39 % af tilfældene forekommer en mere generel begrundelse på vegne af klassetrinnet. Derudover angiver 5 % af mellemtrin og udskoling, at de anvender § 16 b uden en skriftlig begrundelse. Det synes at være sådan, at den enkelte skole enten i høj grad anvender individuelle skriftlige begrundelser for alle sine klasser, eller i høj grad bruger generelle skriftlige begrundelser.

Derudover kan analysen berette, at der i 89 % af tilfældene er indhentet en udtalelse fra skolebestyrelsen.

**Formålene med anvendelse af Folkeskolelovens § 16 b er typisk både relateret til faglige og trivselsmæssige hensyn.**

Anvendelsen af § 16 b på de enkelte skoler sker ifølge spørgeskemaundersøgelsen af overvejende faglige hensyn i 17 % af klasserne og af trivselsmæssige hensyn i 7 % af klasserne. I de fleste tilfælde (75 %) anvendes § 16 b både af trivselsmæssige og faglige hensyn. Det ses endvidere, at begrundelserne i højere grad begrundes fagligt og i lavere grad trivselsmæssigt i de højere klasser.

**Konvertering af timer i forbindelse med anvendelse af § 16 b sker generelt i et 1:1 forhold, så reduktionen i understøttende undervisning modsvares af en tilsvarende to-voksenordning.**

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 89 % af skolerne tilføjer det samme antal minutter med ekstra personale i klassen, som de reducerer den understøttende undervisning med i forbindelse med anvendelsen af § 16 b. 6 % af skolerne tilføjer mere og 5 % af skolerne tilføjer mindre tid til ekstra personale, end den understøttende undervisning blev reduceret med.

I gennemsnit reduceres den ugentlige undervisningstid med 114 minutter, mens tiden med ekstra personale øges med 117 minutter i forbindelse med anvendelse af § 16 b. Blandt de klasser i indskoling, hvor § 16 b anvendes, reduceres den ugentlige undervisningstid i gennemsnit med 121 minutter. Samtidigt anvendes ekstra personale som følge af anvendelse af § 16 b i 122 minutter. Det svarer til 1 minutter mere undervisningstid med to-voksenordning end reduktionen i understøttende undervisning. Tilsvarende reduceres den ugentlige undervisningstid i gennemsnit med 106 minutter på mellemtrinnet, mens der tilføjes ekstra personale i 109 minutter som følge af anvendelsen af § 16 b. I udskoling reduceres undervisningstiden i gennemsnit med 107 minutter, mens anvendelsen af ekstra personale stiger med 111 minutter som følge af anvendelsen af § 16 b.

Højest er konverteringen blandt specialklasser og modtagerklasser, hvor den ugentlige undervisningstid i gennemsnit reduceres med henholdsvis 160 og 130 minutter, mens der tilføjes ekstra personale i henholdsvis 163 og 129 minutter.

**Konvertering af timer i forbindelse med anvendelse af § 16 b opdeles generelt på mere end ét fag.**

72 % af konverteringerne fra understøttende undervisning til ekstra personale i klassen opdeles på mere end ét fag, mens 13 % kun anvendes i dansk og 5 % kun i matematik. Den kvalitative undersøgelse (kapitel 4) viser, at skolelederne ofte prioriterer kombinationen af dansk og matematik. Det hænger ifølge skolelederne og lærerne sammen med, at dansk- og matematiklærere typisk er primærvoksne i klassen, som ifølge lærerne i de kvalitative interviews har et godt kendskab og relation til eleverne.

## **RESULTATER FRA DEN KVANTITATIVE UNDERSØGELSE AF SKRIFTLIGE BEGRUNDELSER FOR ANVENDELSEN AF § 16 b OG INTERVIEW MED SKOLECHEFER**

### **Stor variation i de skriftlige begrundelsers form og indhold**

De skriftlige begrundelser fra de ti casekommuner udformes på vidt forskellige måder. Variationerne i begrundelserne spænder over mange forskellige parametre:

- **Motivation:** Anvendelse af § 16 b begrundes oftest med et behov for at kunne håndtere faglige og trivselsmæssige forhold med en to-voksenordning, som ofte udmøntes i brug af holddannelse og undervisningsdifferentiering. De mere fyldestgørende og specifikke begrundelser beskriver også mere detaljeret, at anvendelsen af § 16 b benyttes ift. at imødekomme svage elever, talentpleje, diagnoser, ord/talblindhed, uddannelsesparathedsvurderinger, ønsker om bedre testscores, bustransport samt skoledagens længde i forhold til elevernes koncentration.
- **Format:** Begrundelsen kan være en tekst i en officiel skabelon/ansøgningsskema, et bilag fra et skolebestyrelsesmøde eller et par sætninger i et ellers tomt Word dokument.
- **Enhedsstørrelser:** Begrundelsen kan omhandle enkelte klasser, årgange eller skoler.
- **Beskrivelsen:** Begrundelserne varierer i forhold til længde (fem linjer til flere sider) og konkretisering af udfordringerne.
- **Informationsniveau:** Begrundelserne forholder sig i varierende omfang til de forhold, der relaterer sig til anvendelse af § 16 b, fx om skolebestyrelsen eksplicit er blevet inddraget, om man forudser eventuelle økonomiske konsekvenser ved anvendelse af § 16 b, mm.

#### **Der er flere skriftlige begrundelser for mellemtrin og udskoling, der ligner hinanden eller er nærmest kopieret.**

Kodningen af de skriftlige begrundelser i de ti kommuner viser, at godt en tredjedel af begrundelserne for mellemtrinnet og udskoling har et stort sammenfald i ordlyd. I 22 % og 24 % af begrundelserne for hhv. mellemtrin og udskoling er der stort sammenfald med andre begrundelser på samme skole. I 12 % og 13 % af tilfældene for hhv. mellemtrin og udskoling er begrundelserne kopier eller tilnærmelsesvis kopier af andre begrundelser på samme skole.

#### **Kommunernes økonomiske håndtering af skolernes anvendelse af § 16 b er decentraliseret**

I ni ud af de ti kommuner administreres anvendelse af § 16 b af skolerne selv inden for eget budget. Forvaltningen justerer således ikke på skolernes budgetter. Det betyder, at skolelederen i dialog med SFO-lederen afdækker, i hvilken grad der er behov for, at SFO'en kompenseres. I syv ud af de otte skoler i undersøgelsen kompenseres skolen ikke SFO'en ved anvendelse af § 16 b, da SFO'ens kapacitet ifølge skolelederne vurderes til at være tilstrækkelig. Det hænger ifølge skolelederne også sammen med, at § 16 b primært anvendes på mellemtrin og i udskoling. I en af de ti kommuner har skolerne mulighed for at søge ekstra midler til kompensation af SFO.

### **Anvendelsen af § 16 b forventes typisk at være udgiftsneutral**

Det er skolechefer og skolelederes indtryk, at anvendelsen af § 16 b ikke frigiver midler, da timerne konverteres i et 1:1 forhold fra understøttende undervisning til undervisning med to-voksenordningen. Ifølge skolelederne på syv ud af de otte skoler i undersøgelsen har anvendelsen af § 16 b ikke medført merudgifter til SFO.

### **Eventuelle merudgifter til SFO ved anvendelse af § 16 b kan afholde skoler fra at konvertere timer i indskolingen**

I en af de ti kommuner har skolerne ifølge skolechefen ikke mulighed for at anvende § 16 i indskolingen, da der i så fald forventes en stigende aktivitet i SFO (1.-3. klasse). Derved vil anvendelsen af § 16 b ikke være udgiftsneutral. Enkelte skolechefer i andre kommuner har nævnt, at skoler muligvis ikke anvender § 16 b i indskolingen på grund af en forventet stigning i udgifter til SFO. Tre af de interviewede skoleledere nævner ligeledes, at de ikke vil anvende § 16 b i indskolingen, da det vil kræve flere midler til SFO.

## **RESULTATER FRA DEN KVALITATIVE UNDERSØGELSE AF UDMØNTNINGEN AF § 16 b**

### **Anvendelsen af § 16 b sker oftest på klassetrinsniveau.**

Den kvalitative undersøgelse blandt otte skoler viser, at beslutningen om anvendelse af § 16 b i højere grad sker på klassetrinsniveau end for den enkelte klasse. Årsagerne hertil anføres som, 1) at skolerne i forvejen arbejder med årgange frem for klasser og har et stærkt samarbejde i årgangsteams, 2) at skemalægningen er mest meningsfuldt på tværs af årgangen, 3) at skolen ser konverteringen som en gevinst som alle elever kan få gavn af, og 4) praktiske omstændigheder såsom transportmuligheder, der er ens for alle elever på en årgang.

### **Skolerne anvender § 16 b for at kunne øge brugen af to-voksenordningen og i flere tilfælde for at kunne afkorte skoledagen.**

Motivationen for at anvende § 16 b bygger overordnet set på to begrundelser. For det første udtrykker skolelederne på alle skolerne i den kvalitative undersøgelse et ønske om at udnytte forventede fordele ved at have ekstra personale i undervisningen. For det andet tilkendegiver skoleledere på seks ud af de otte skoler, at § 16 b anvendes til at forkorte skoledagen. Hver af de to begrundelser bygger ifølge skolelederne på faglige, trivselsmæssige og praktiske omstændigheder.

### **Skolelederen spiller en vigtig rolle i ansøgnings- og beslutningsprocessen.**

Det er typisk skolelederen, der beslutter, at anvendelsen af § 16 b skal tages op i skolen, hvordan ansøgningsprocessen på skolen skal se ud, og hvilke klasser eller årgange der skal

ansøge om anvendelsen af § 16 b for. På én enkel skole i undersøgelsen er det dog skolebestyrelsen, der beslutter, hvilke klasser der skal ansøge om anvendelsen af § 16 b. Skoleledelsen og skolebestyrelsen er altid involverede i ansøgnings- og beslutningsprocessen, men der er store forskelle i, hvilke aktører der herudover inddrages. I de otte skoler inddrages forældrene igennem skolebestyrelsen og informeres efterfølgende om beslutningen.

**Anvendelsen af § 16 b medfører ifølge skolelederne som minimum en 1:1-konvertering af timer i skolerne og anvendes i høj grad til pædagogisk personale, der i forvejen underviser klassen.**

Anvendelsen af § 16 b medfører ifølge skolelederne som minimum en 1:1-konvertering af lektioner med understøttende undervisning til lektioner med to voksne. Anvendelsen af § 16 b sker i dansk og matematik, fag med særlig bevågenhed for den enkelte klasse samt i enkelte tilfælde trivselsarbejde og fordybelse. Skolerne er, særligt anden gang § 16 b anvendes, opmærksomme på i videst muligt omfang at tilknytte klassens primærvoksne til to-voksenordningen, dvs. pædagogisk personale der i forvejen underviser klassen. Det er med til at forklare, at dansk- og matematiklærere ofte involveres i to-voksenordningen på mellemtrinnet og i udskoling.

To-voksenordning anvendes til at have to voksne i samme klasse, holddannelse, flerstrengede læringsfællesskaber og co-teaching. Størstedelen af skolerne anvender to-voksenordningen fleksibelt, dvs. at de skifter mellem forskellige undervisningsformer (forskellige former for holddannelse, to voksne i samme klasse mv.) i løbet af skoleåret ud fra klassens skiftende behov.

**Skoleledere og lærere oplever en forbedring af elevernes faglige udvikling og øget trivsel, men det er svært for dem at isolere betydningen af konverteringen af timer.**

Konverteringen af timer fra understøttende undervisning til to-voksenordningen har i alle otte skoler medført positive tilkendegivelser. Dette er også årsagen til, at skolerne ifølge skolelederne fortsætter med at anvende § 16 b på klasstrinnene. Skoleledere og lærere oplever både en forbedring af elevernes faglige udvikling og øget trivsel. Skoleledere og lærere har dog svært ved at isolere betydningen af anvendelsen af § 16 b, da to-voksenordningen typisk er et led i flere indsatser, som har til hensigt at forbedre netop elevernes faglige udvikling og/eller trivsel.

**Anden gang skoleledere og lærere søger om konverteringen af timer, ligger fokus i højere grad på, hvordan de konverterede timer skal anvendes, end hvorvidt timerne skal konverteres.**

Der er forskelle i ansøgningsprocessen afhængigt af, om det er første eller anden gang skoleledere og lærere ansøger om konverteringen af timerne. Mens fokus i første

ansøgningsrunde i højere grad er på, hvorvidt § 16 b skal anvendes, er der i anden runde forholdsvis lidt refleksion over dette. Drøftelserne går derimod på, hvordan timerne bedst muligt tilrettelægges, og justeringer sker med henblik på dette.

### **RESULTATER FRA FORÆLDREUNDERSØGELSEN**

**Forældrene inddrages begrænset i beslutningsprocessen henimod anvendelse af § 16 b, men er alligevel tilfredse.**

37 % af forældrene til elever i klasser, der anvender § 16 b, er ikke klar over, at § 16 b anvendes. 66 % af de forældre, som var opmærksomme på anvendelsen, oplever, at de i lav grad eller slet ikke har været inddraget i beslutningen om at anvende § 16 b.

51 % af forældrene er tilfredse, 34 % er hverken tilfredse eller utilfredse, og 4 % er utilfredse med niveauet af inddragelse i beslutningen.

**Forældrene er meget tilfredse med skolens beslutning om at anvende § 16 b og dermed konvertere timer fra understøttende undervisning til to-voksenordning.**

70 % af forældrene var enige i skolens oprindelige beslutning om at anvende § 16 b i deres barns klasse, mens 3 % ikke var enige i beslutningen. Da forældrene også er blevet bedt om at forholde sig til, om de nu et år senere er enige i beslutningen om at anvende § 16 b i deres barns klasse, er flere blevet mere positivt stemte. Aktuelt er 87 % af forældrene enige i beslutningen, mens 2 % er uenige.

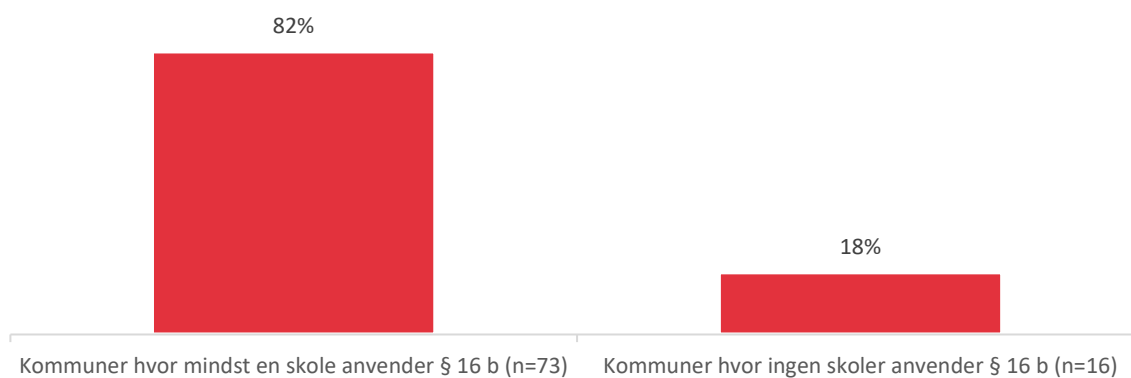
## 2. FULDDÆKKENDE UNDERSØGELSE

I dette kapitel beskrives resultaterne fra den fulddækkende undersøgelse. Kapitlet behandler anvendelsen af folkeskolelovens § 16 b, individuelle skriftlige begrundelser, formål med anvendelsen og konvertering af timer. Der henvises til bilagsmaterialet for detaljerede resultater på kommuneniveau.

### 2.1 ANVENDELSEN AF FOLKESKOLELOVENS § 16 B

Undersøgelsen vedrører anvendelsen af § 16 b i skoleåret 2017/2018. 89 kommuner har deltaget, og blandt dem har 82 % mindst én skole, som anvender § 16 b.

**Figur 2.1. Andel af landets kommuner hvor mindst en skole anvender § 16 b**

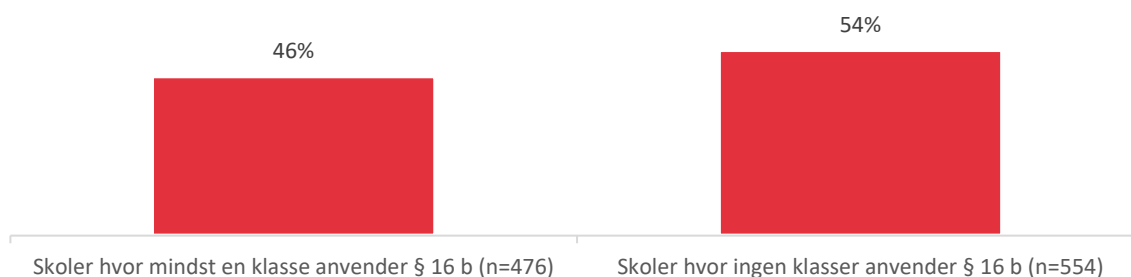


**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** I hvilke klasser anvender skolen aktuelt Folkeskolelovens § 16 b?

Undersøgelsen er på skoleniveau blevet besvaret af 1.030 skoler, hvilket svarer til 81 % af alle landets skoler. 54 % af skolerne anvender ikke § 16 b, mens 46 % af skolerne anvender § 16 b i mindst én klasse.

**Figur 2.2. Andel af skoler, hvor mindst en klasse anvender § 16 b**

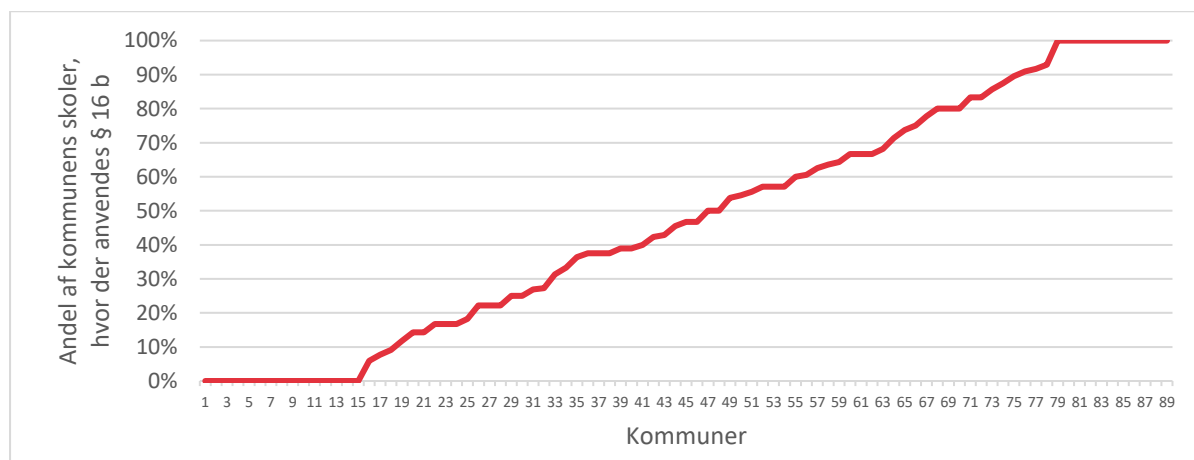


**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** I hvilke klasser anvender skolen aktuelt Folkeskolelovens § 16 b?

Der er stor variation mellem kommunerne i forhold til, hvor stor en andel af skolerne, der anvender § 16 b indenfor den enkelte kommune. Grafen nedenfor angiver andelen af skoler i kommuner med mindst én klasse, som anvender § 16 b.

**Figur 2.3. Andel af skoler i hver kommune, hvor mindst én klasse anvender § 16 b**

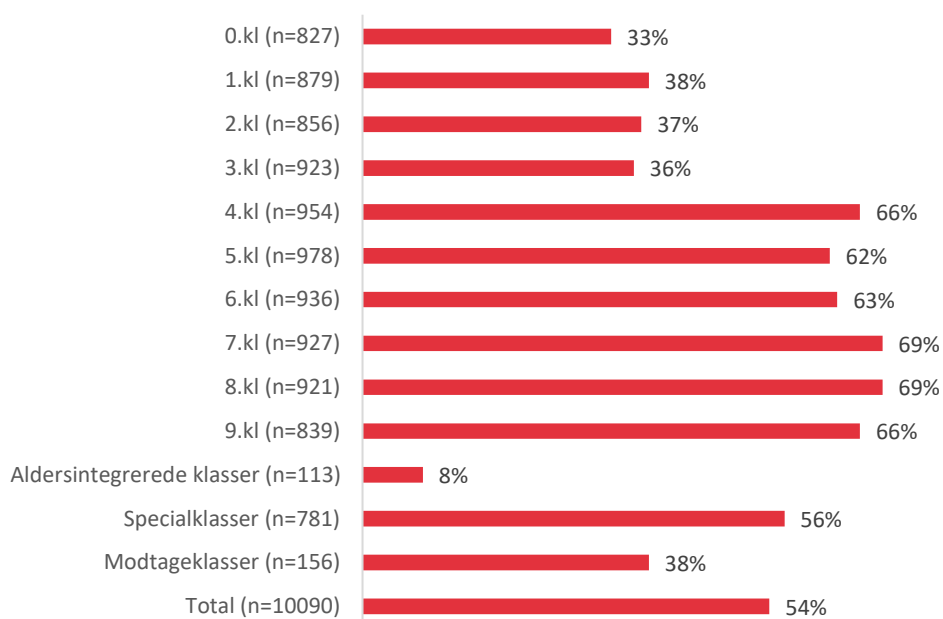


**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

De skoler, som anvender folkeskolelovens § 16 b gør det gennemsnitligt i godt halvdelen af skolens klasser (54 %). I indskolingen anvendes § 16 b i ca. en tredjedel af klasserne. På mellemtrinet er 66 % af 4. klasserne omfattet, mens muligheden bruges på hhv. 62 og 63 % af 5. og 6. klasserne. I udskolingen anvendes § 16 b i mere end to-tredjedele af klasserne. Endvidere anvendes § 16 b i 8 % af de aldersintegrerede klasser, 56 % af specialklasserne og 38 % af modtagerklasserne.



Figur 2.4. Andel af klasser på hvert klassetrin, hvor der anvendes § 16 b



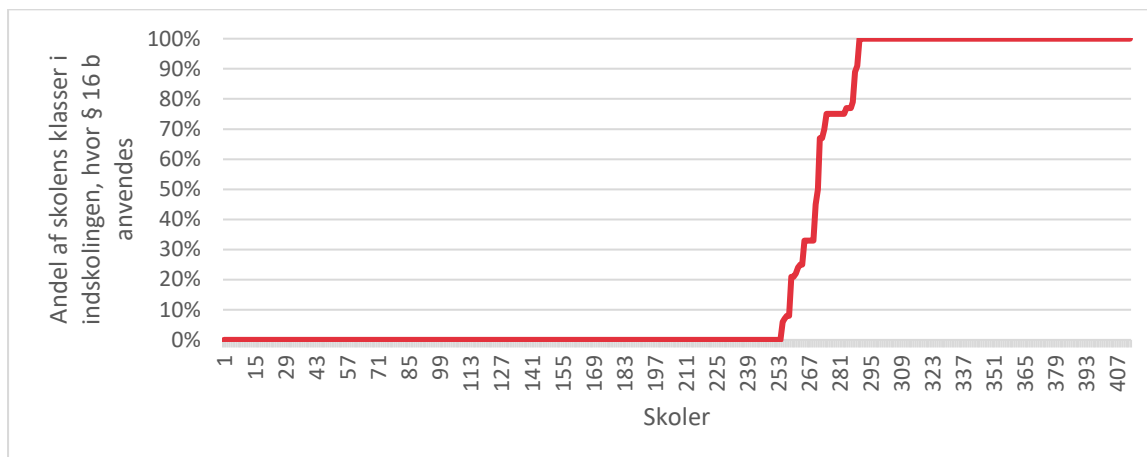
**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** Opgørelsen omfatter klasser på skoler, som anvender § 16 b. Københavns Kommune har ikke angivet fordelingen af antal klasser på hvert klassetrin, og indgår derfor ikke i figuren.

De tre næste figurer giver et overblik over anvendelsesmønstre for brugen af § 16 b på skolerne. Disse viser først og fremmest antallet af skoler, der anvender § 16 b. For det andet viser figurerne andelen af hhv. indskoling, mellemtrin og udskoling, hvor § 16 b anvendes. Skolerne er rangeret i forhold til hvor stor en andel af klasserne på det enkelte trin, der er omfattet af § 16 b.

Figuren nedenfor viser skolernes anvendelse af § 16 b i indskolingen. For det første viser figuren, at 254 af de skoler (62 %), der anvender § 16 b og som har indskolingsklasser, ikke anvender § 16 b i indskolingen. 153 skoler (38 %) anvender § 16 b i indskolingen. For det andet viser figuren, at størstedelen af skolerne anvender § 16 b på tværs af alle klasser i indskolingen, når de anvender § 16 b i indskolingen. Således anvender 115 skoler § 16 b på tværs af alle klasser i indskolingen, mens de resterende 38 skoler anvender § 16 b i udvalgte klasser eller klassetrin.

Figur 2.5. Andel af klasser i indskolingen, hvor § 16 b anvendes

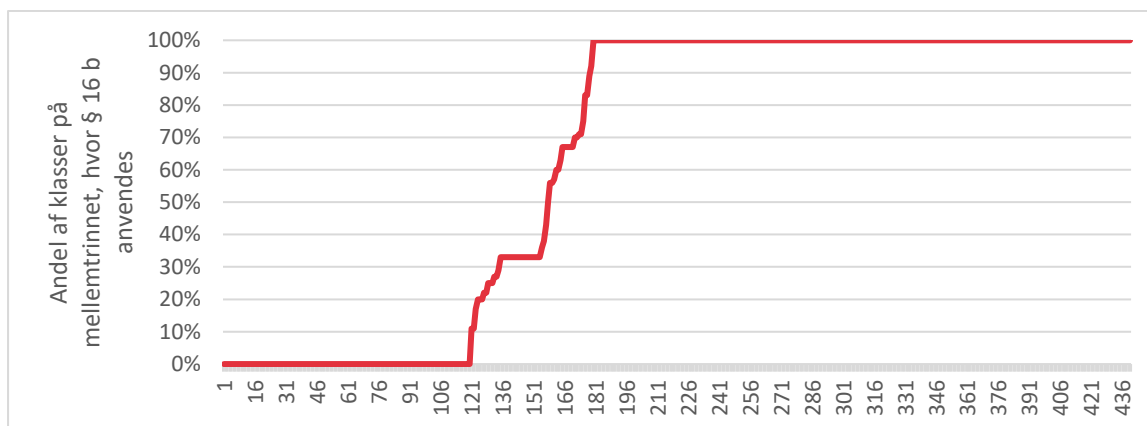


**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** Kun skoler der anvender § 16 b, og udbyder minimum én klasse i indskolingen er med i opgørelsen. Skolerne er rangeret efter andelen af skolens klasser i indskolingen, der anvender § 16 b. N=413. Københavns Kommune har ikke angivet fordelingen af antal klasser på hvert klassetrin. Derfor er andelen af klasser på hvert klassetrin (0-9. kl.) eksklusiv Københavns Kommune.

Figuren nedenfor viser det samme billede for skolernes anvendelse af § 16 b på mellemtrinnet, om end andelen af skoler, der anvender § 16 b, er højere på mellemtrinnet end i indskolingen. 120 af de skoler (27%), der anvender § 16 b og har klasser på mellemtrinnet, anvender ikke § 16 b på mellemtrinnet. Blandt de 320 skoler (73%), som anvender § 16 b på mellemtrinnet, gør 256 skoler (80%) det på tværs af alle klasser på mellemtrinnet, mens de resterende 64 skoler (20%) anvender § 16 b blandt udvalgte klasser eller klassetrin.

Figur 2.6. Andel af klasser på mellemtrinnet, hvor § 16 b anvendes

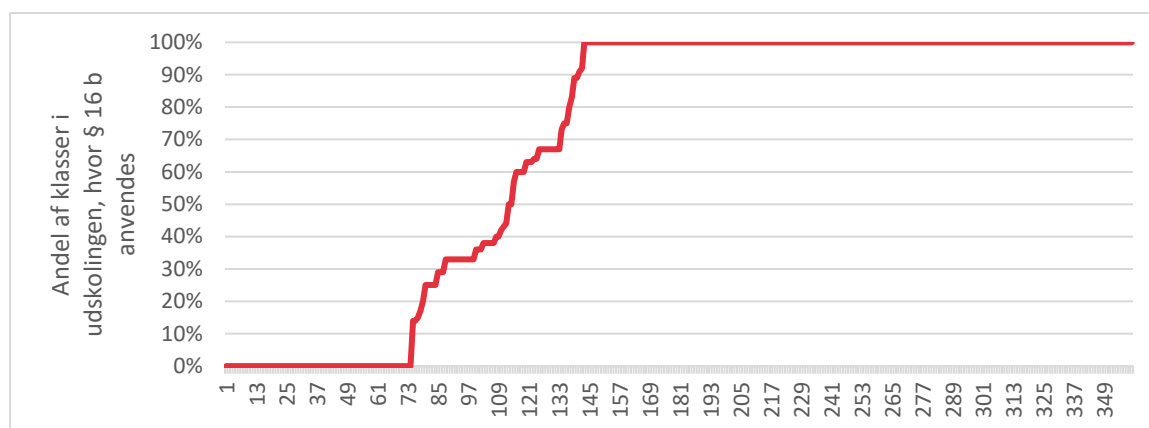


**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** Kun skoler der anvender § 16 b, og udbyder minimum én klasse på mellemtrinnet er med i opgørelsen. Skolerne er rangeret efter andelen af skolens klasser på mellemtrinnet, der anvender § 16 b. N=440. Københavns Kommune har ikke angivet fordelingen af antal klasser på hvert klassetrin. Derfor er andelen af klasser på hvert klassetrin (0-9. kl.) eksklusiv Københavns Kommune.

Figuren nedenfor viser skolernes anvendelse af § 16 b i udskolingen. 74 af de skoler (21 %), der anvender § 16 b og har klasser i udskolingen, anvender ikke § 16 b i udskolingen. Blandt de 286 skoler (79 %), som anvender § 16 b i udskolingen, så gør 215 skoler (75 %) det på tværs af alle klasser i udskolingen, mens de resterende 74 skoler (26 %) anvender § 16 b blandt udvalgte klasser eller klassetrin i udskolingen.

**Figur 2.7. Andel af klasser i udskolingen, hvor § 16 b anvendes**



**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

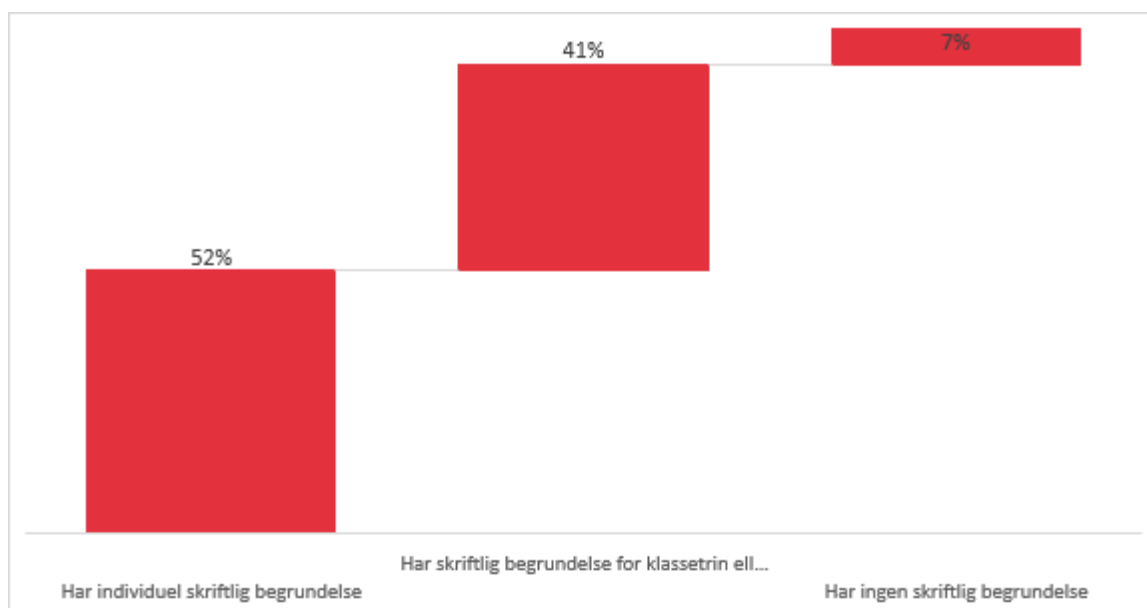
**Note:** Kun skoler der anvender § 16 b, og udbyder minimum én klasse i udskolingen er med i opgørelsen. Skolerne er rangeret efter andelen af skolens klasser på udskolingen, der anvender § 16 b. N=360. Københavns Kommune har ikke angivet fordelingen af antal klasser på hvert klassetrin. Derfor er andelen af klasser på hvert klassetrin (0-9. kl.) eksklusiv Københavns Kommune.

Anvendelsen af § 16 b er således mest udbredt i udskolingen tæt efterfulgt af mellemtrinnet, mens den bruges mindst i indskolingen. På tværs af årgangene gælder det, at mindst tre fjerdedele af skolerne, der anvender § 16 b, gør det for alle klasser på et trin.

## 2.2 INDIVIDUELLE SKRIFTLIGE BEGRUNDELSER

Ifølge Folkeskolelovens § 16 b kan kommunalbestyrelsen for så vidt angår den understøttende undervisning, efter indhentet udtalelse fra skolebestyrelsen og efter ansøgning fra skolens leder, godkende at fravige reglerne om en mindste varighed af undervisningstiden for bestemte klasser ved hjælp af ekstra personale i klassen. Der skal med andre ord foreligge en individuel begrundelse for hver klasse. Undersøgelse viser, at der foreligger en individuel begrundelse for 52 % af klasserne i indskolingen, hvor § 16 b anvendes. Og for 41 % af klasserne er der en generel begrundelse, som dækker eksempelvis et klassetrin. 7 % af indskolingsklasserne, som anvender § 16 b, har ingen skriftlig begrundelse.

Figur 2.8. Andel klasser i indskolingen som anvender Folkeskolelovens § 16 b med og uden individuel skriftlig begrundelse

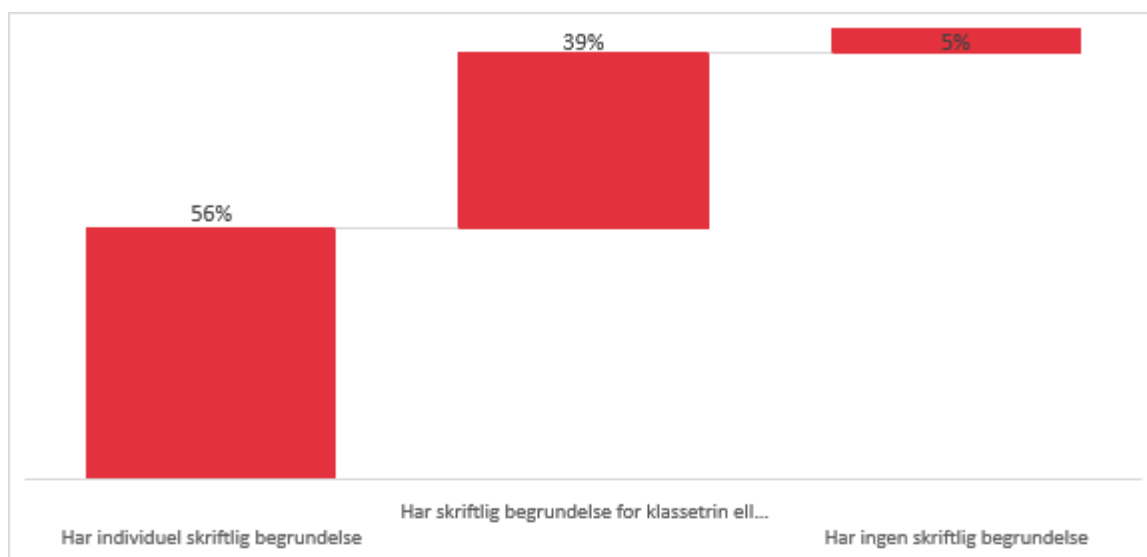


**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** Gør følgende forhold sig gældende for de klasser, hvor Folkeskolelovens § 16 b anvendes? Svarkategorier: Der foreligger en individuel skriftlig begrundelse for klassen (ja/nej). Der foreligger en skriftlig begrundelse for hele klassetrinnet eller skolen (ja/nej). Kun indskolingsklasser er medtaget i denne opgørelse.

På mellemtrinnet og i udskolingen kan § 16 b kun anvendes i helt særlige tilfælde og med en individuel begrundelse. Undersøgelsen viser, at der på mellemtrinnet foreligger en individuel begrundelse for 56 % af klasserne, mens 39 % har en generel begrundelse, som dækker eksempelvis et klassetrin. Dertil kommer, at 5 % af klasserne på mellemtrinnet og i udskolingen hverken har en individuel eller skriftlig begrundelse.

**Figur 2.9. Andel klasser på mellemtrin og i udskoling, som anvender Folkeskolelovens § 16 b med og uden individuel skriftlig begrundelse**

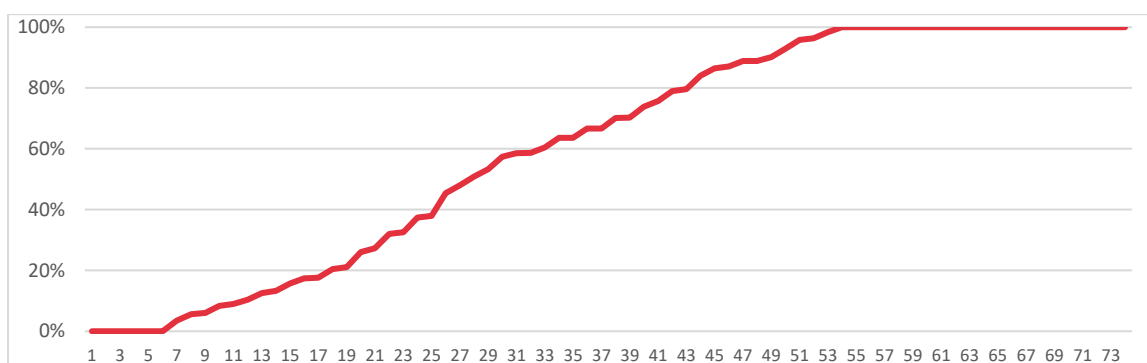


**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** Gør følgende forhold sig gældende for de klasser, hvor Folkeskolelovens § 16 b anvendes? Svarkategorier: Der foreligger en individuel skriftlig begrundelse for klassen (ja/nej). Der foreligger en skriftlig begrundelse for hele klasstrinnet eller skolen (ja/nej). Indskolingsklasser er ikke med i denne opgørelse.

Tabellen nedenfor viser den kommunale spredning i forhold til, i hvilken grad der foreligger individuelle begrundelser i forhold til den samlede anvendelse af § 16 b i kommunen. Umiddelbart er der ingen systematik i, hvilke kommuner der i lav eller høj grad har individuelle begrundelser for deres brug i forhold til fx størrelse eller geografi.

**Figur 2.10. Andelen af klasser, som anvender Folkeskolelovens § 16 b med individuel skriftlig begrundelse opdelt på kommuner**

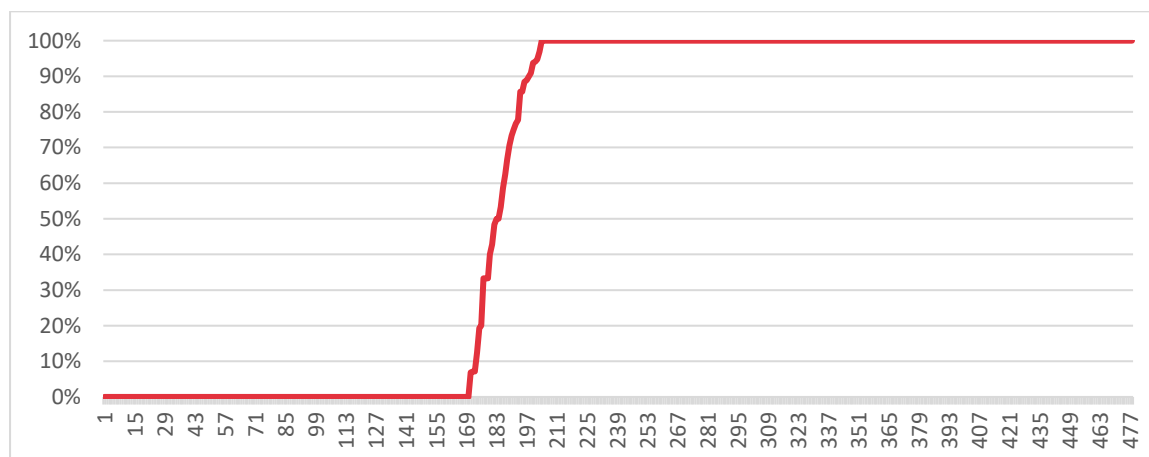


**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** Gør følgende forhold sig gældende for de klasser, hvor Folkeskolelovens § 16 b anvendes? Svarkategorier: Der foreligger en individuel skriftlig begrundelse for klassen (ja/nej). Skolerne i Københavns Kommune har ikke nødvendigvis svaret på alle spørgsmål. Derfor bør disse tal fortolkes med forbehold for, at andelen reelt set kan være større.

Nedenstående figur viser andelen af klasser, der anvender § 16 b, og som har en individuel begrundelse, på hver af de skoler, hvor mindst én klasse anvender § 16 b. På 170 (36 %) af skolerne foreligger ingen individuelle begrundelser i relation til anvendelsen af § 16 b. 37 (8 %) skoler har individuelle begrundelse for nogle, men ikke alle klasser, som anvender § 16 b. 271 (57 %) af skolerne har individuelle begrundelser for alle de klasser, som anvender § 16 b.

**Figur 2.11. Andelen af klasser, som anvender Folkeskolelovens § 16 b med individuel skriftlig begrundelse opdelt på skoler**



**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

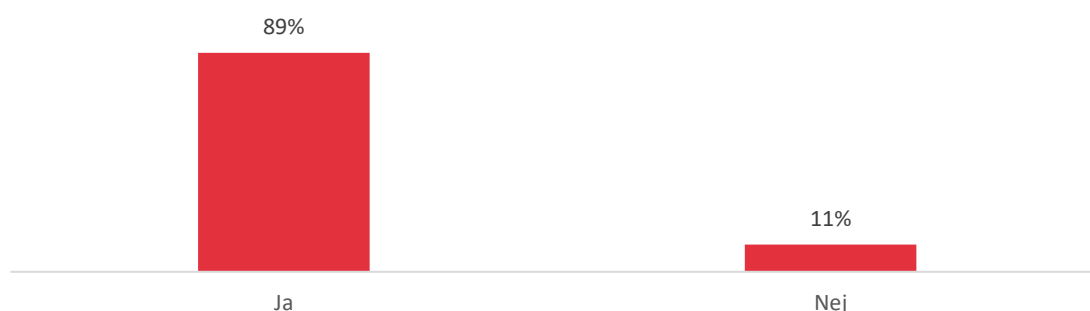
**Note:** Gør følgende forhold sig gældende for de klasser, hvor Folkeskolelovens § 16 b anvendes? Svarkategorier: Der foreligger en individuel skriftlig begrundelse for klassen (ja/nej). N=478. Kun skoler der anvender § 16 b er med i opgørelsen. Skolerne er rangeret efter andelen af skolens klasser, der har en individuel skriftlig begrundelse på klasseniveau.

Størstedelen af skolerne har således en individuel skriftlig begrundelse for alle klasser, der anvender § 16 b, mens godt en tredjedel ingen individuelle skriftlige begrundelser har. Der er kun et fåtal af skoler, hvor der foreligger skriftlige begrundelser for nogle af klasserne, men ikke alle.

## 2.3 INDHENTNING AF UDTALELSE FRA SKOLEBESTYRELSEN

I de fleste tilfælde af skriftlige begrundelser (89 %) for anvendelse af § 16 b, er der indhentet en udtalelse fra skolebestyrelsen. De 11 %, hvor der ikke er indhentet en udtalelse fra skolebestyrelsen udgøres af 592 klasser.

Figur 2.12 Skriftlige begrundelser for anvendelse af § 16 b, hvor der er indhentet udtalelse fra skolebestyrelsen



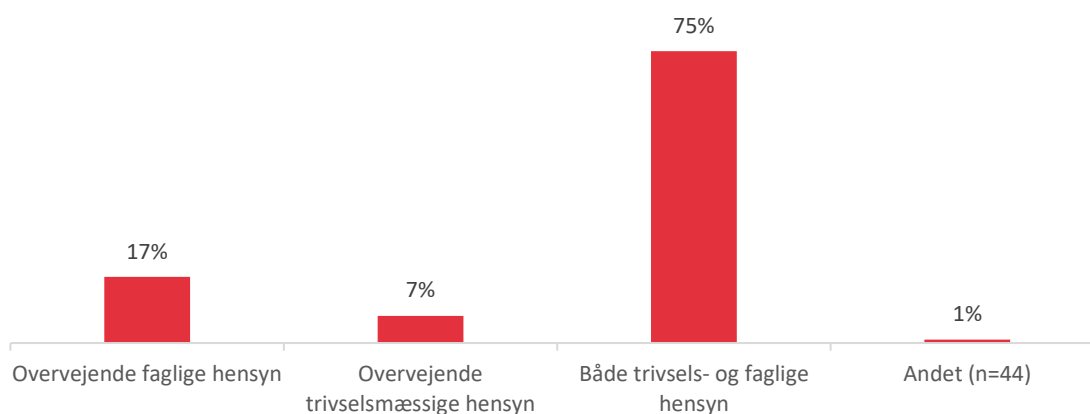
**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** N=5.623. "Er der indhentet udtalelse fra skolebestyrelsen i forbindelse med anvendelse af § 16 b i klassen?"

## 2.4 FORMÅL MED ANVENDELSE AF FOLKESKOLELOVENS § 16 B

Anvendelsen af § 16 b i 17 % af klasserne sker ifølge spørgeskemaets respondenter af overvejende faglige hensyn og overvejende af trivselsmæssige hensyn i 7 % af klasserne. I 75 % af klasserne anvendes konvertering af timer til to-voksenordning af *både* trivselsmæssige og faglige hensyn. Dette billede bliver bekræftet i den systematiske kodning af de skriftlige begrundelser, hvor 76% nævner både faglige og trivselsmæssige årsager til anvendelse (se kapitel 3), samt af undersøgelsens kvalitative undersøgelse på otte skoler, hvor skolerne ofte forstår trivsel og faglighed som hinandens forudsætninger (se kapitel 4).

Figur 2.13. Fordeling af klasser i forhold til formål med anvendelse af Folkeskolelovens § 16 b

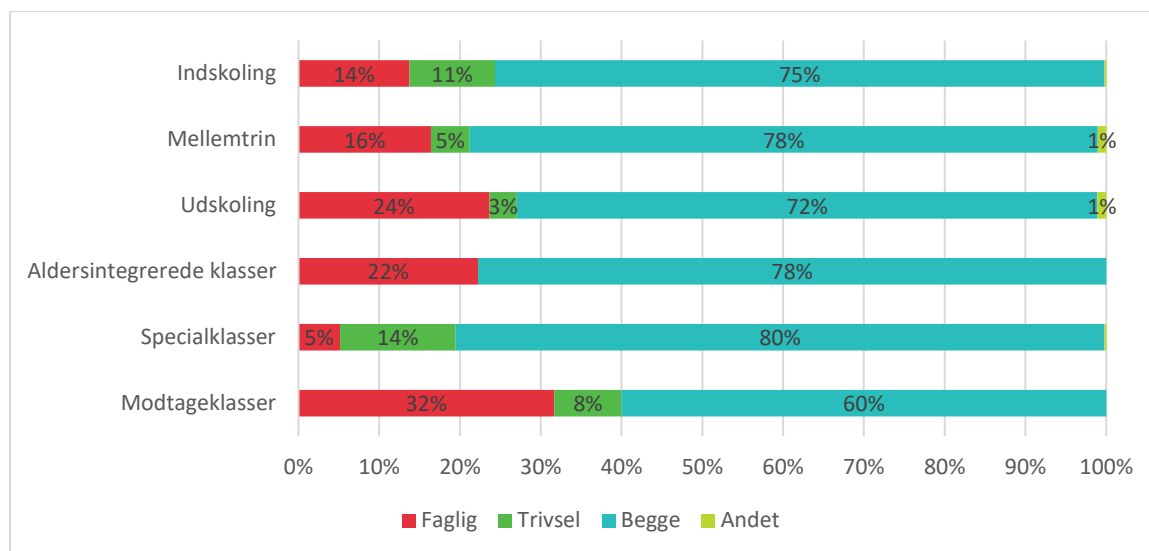


**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** Gør følgende forhold sig gældende for de klasser, hvor Folkeskolelovens § 16 b anvendes? Svarkategorier: Hvad er det primære formål for anvendelse af Folkeskolelovens § 16 b? (Overvejende faglige hensyn/ Overvejende trivselsmæssige hensyn/ Både faglige og trivselsmæssige hensyn/ Andet.

I indskolingen tager 11 % af de samlede begrundelser udgangspunkt i overvejende trivselshensyn, og i specialklasser er det 14 %. De overvejende faglige hensyn fylder mere på mellemtrinnet og i udskolingen med hhv. 16 % og 24 %. Dette synes et forventeligt mønster, bl.a. fordi flere begrundelser nævner, at ekstrapersonale i indskolingen bruges til at ”lære eleverne at gå i skole”, hvorimod det med begrundelserne i udskolingen bl.a. fremhæves, at eleverne har klaret sig mindre godt i test og står overfor eksamener og uddannelsesparathedsvurderinger.

**Figur 2.13. Formål med anvendelse af § 16 b fordelt efter klasstype**



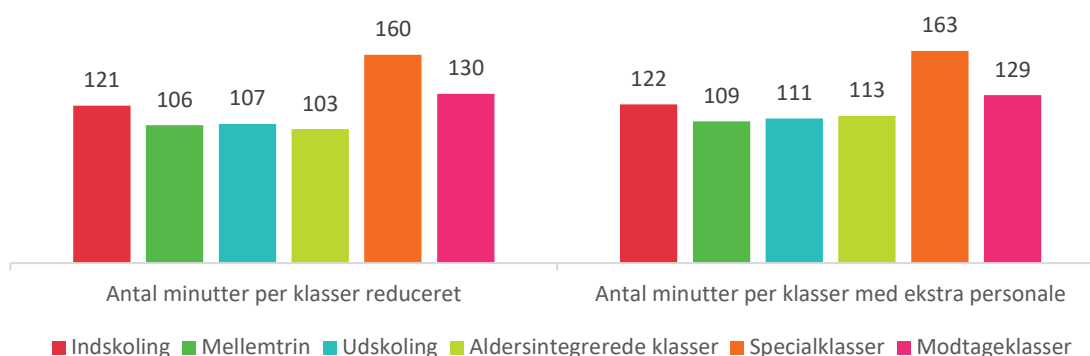
Kilde: Fulddækkende undersøgelse

## 2.5 KONVERTERING AF TIMER

Der er forskel fra kommune til kommune i forhold til omfanget af konverteringen af timer fra understøttende undervisning i forbindelse med anvendelse af § 16 b. Figuren nedenfor viser, at skolerne konverterer mest tid i indskolingen (i gennemsnit 121 minutter om ugen) og lidt færre minutter i mellemtrin og udskoling (hhv. 106 og 107 minutter). Generelt er praksis på skolerne ifølge analysen i den fulddækkende undersøgelse, at en reduktion i understøttende undervisning modsvares af en tilsvarende stigning i to-voksenordningen.



Figur 2.14. Reduktion i skoletiden og ekstra personale i undervisningen. Gennemsnitligt antal minutter per klasse

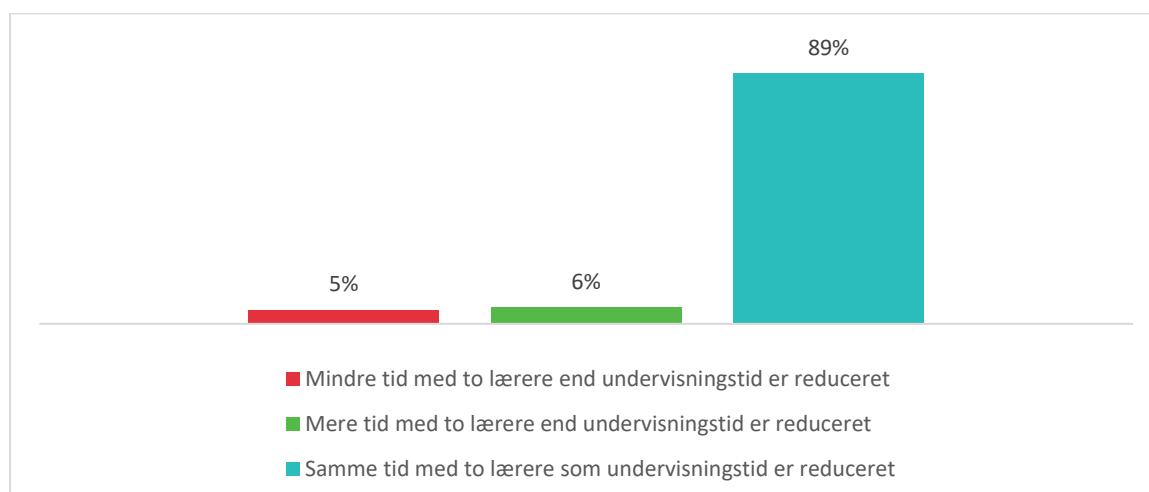


Kilde: Fulddækkende undersøgelse

Note: Hvor mange klokketimer er skoletiden reduceret med om ugen i forbindelse med anvendelse af § 16 b? I hvor mange klokketimer om ugen har klassen ekstra personale i undervisningen som resultat af anvendelse af § 16 b?

Ser man nærmere på forholdet mellem reduktionen i skoletid og ekstra personale i undervisningen ses det endvidere, at der i 5 % af de klasser, hvor § 16 b anvendes, bruges *mindre* tid med ekstra personale i undervisningen end hvad undervisningstiden er reduceret med (se Figur 2.15). Samtidig fremgår det, at 6 % af klasserne anvender *mere* tid med ekstra personale i undervisningen end de har reduceret undervisningstiden med. I de resterende 89 % af klasserne anvendes ekstra personale i lige så lang tid, som undervisningstiden er reduceret.

Figur 2.15 Forholdet mellem reduktion i skoletid og ekstra personale i undervisningen. Andelen af klasser, der bruger mere eller mindre tid med ekstra personale i undervisningen end undervisningstiden er blevet reduceret i forbindelse med § 16 b.

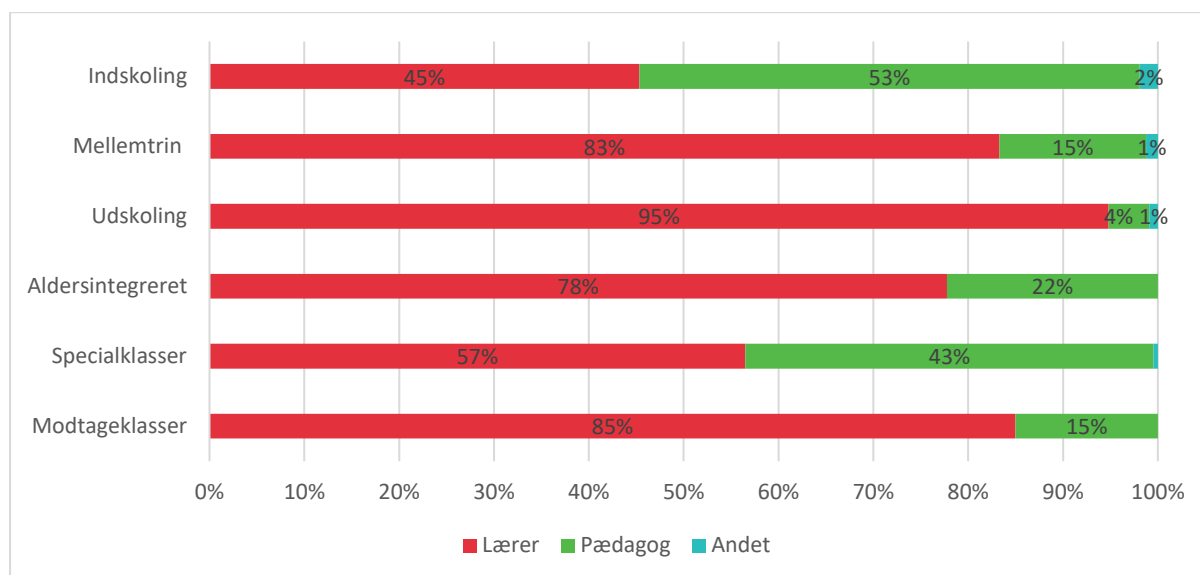


Kilde: Fulddækkende undersøgelse

Note: Hvor mange klokketimer er skoletiden reduceret med om ugen i forbindelse med anvendelse af § 16 b? I hvor mange klokketimer om ugen har klassen ekstra personale i undervisningen som resultat af anvendelse af § 16 b?

Jo højere klassetrin, desto hyppigere anvendelse af lærere frem for pædagoger og personer med anden uddannelse i to-voksenordningen. Det gælder for knap halvdelen af skolerne i indskoling, at ekstrapersonalet i forbindelse med anvendelse af § 16 b har en lærerbaggrund, mens det på mellemtrinnet gælder for 83 % af skolerne og 95 % af skolerne i udskoling.

**Figur 2.16. Uddannelsesbaggrund for den primære ekstra person, som bringes ind som følge af § 16 b opdelt på klassetrin**



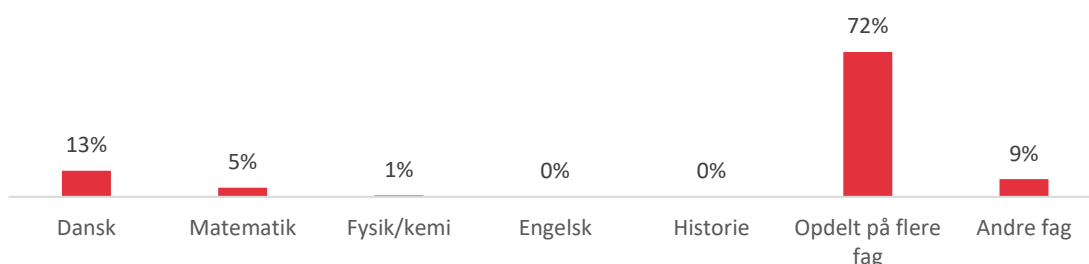
**Kilde:** Fulddækkende undersøgelse

**Note:** Hvilken uddannelse har den primære ekstra person, som bringes ind som følge af § 16 b? (Lærer, Pædagog, Andet)

Resultaterne er i overensstemmelse med den kvalitative undersøgelse (kapitel 4), der viser, at skolerne i høj grad prioriterer at bruge klassens primærvoksne i to-voksenordningen, hvilket på mellemtrinnet og i udskoling i høj grad udgøres af lærere. Brugen af fortrinsvis lærere i udskoling hænger sandsynligvis også sammen med, som det sås tidligere (figur 2.1), at udskolingens anvendelse af § 16 b i højere grad er fagligt begrundet – og derfor kalder på fag-faglige kompetencer. I indskoling arbejder skolerne i højere grad med trivsel, der som indsats i højere grad falder indenfor en pædagogs kompetencer.

Den næste figur viser, at 72 % af konverteringerne opdeles på mere end ét fag, mens 13 % kun anvendes i dansk og 5 % i matematik. Den kvalitative undersøgelse (kapitel 4) viser, at skolerne ofte prioriterer at anvende to-voksenordningen både i dansk og matematik. Det hænger til dels sammen med, at dansk- og matematiklærere typisk er primærvoksne i klassen, som har et godt kendskab og relation til eleverne. Dels hænger det også sammen med, at det er primærfag, der er forholdsvis omfangsrige, og hvor eleverne ifølge lærerne kan have behov for yderligere støtte.

Figur 2.17. Fag, hvor der er ekstra person, som bringes ind som følge af § 16 b opdelt på klassetrin

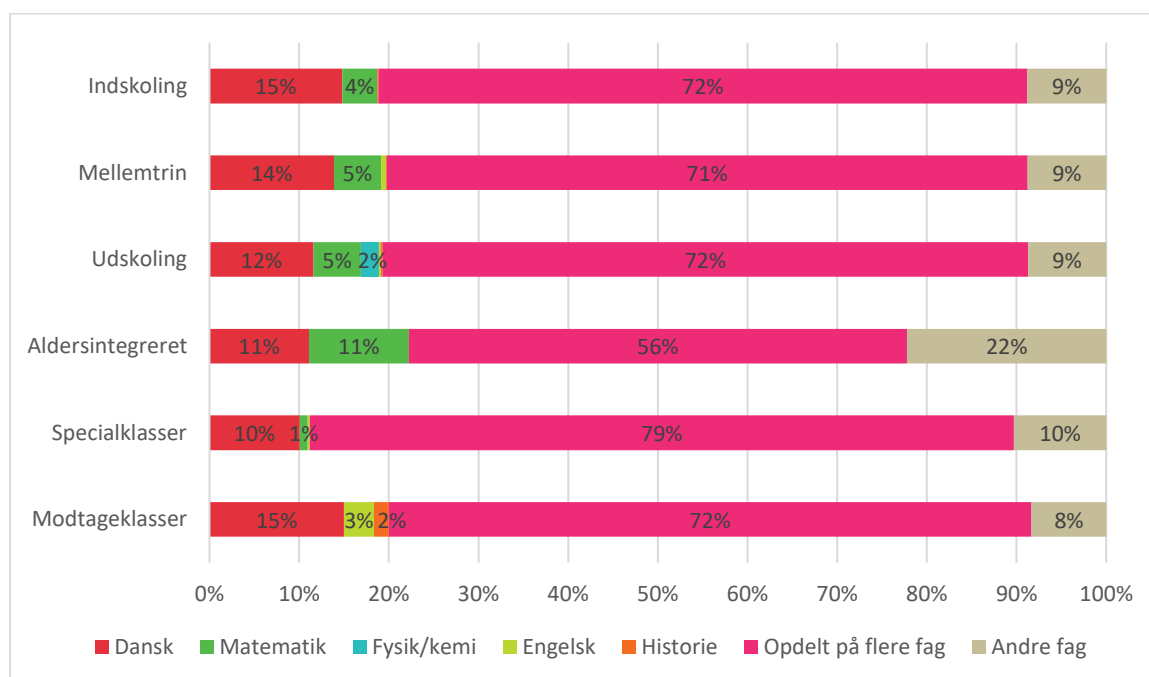


Kilde: Fulddækkende undersøgelse

Note: I hvilke fag har klassen ekstra personale i klassen? (Dansk, Matematik, Fysik/kemi, Engelsk, Historie, Opdelt på flere fag, Andre fag)

Afslutningsvist er det værd at bemærke, at der ikke viser sig at være særlig variation på tværs af klassetrinnene. På tværs af indskolingen, mellemtrin og udskolingen anvendes ekstra personale i høj grad opdelt på flere fag.

Figur 2.18. Fag hvor der er ekstra person, som bringes ind som følge af § 16 b opdelt på klassetrin



Kilde: Fulddækkende undersøgelse

Note: I hvilke fag har klassen ekstra personale i klassen? (Dansk, Matematik, Fysik/kemi, Engelsk, Historie, Opdelt på flere fag, Andre fag)

## 3. KVANTITATIV UNDERSØGELSE AF SKRIFTLIGE BEGRUNDELSER FOR ANVENDELSE AF § 16 B

### 3.1 INDSAMLING OG BEHANDLING AF SKRIFTLIGE BEGRUNDELSER

For at få overblik over de skriftlige begrundelser for anvendelsen af § 16 b, er ti kommuner blevet udvalgt til at indlevere alle skriftlige begrundelser, der ligger til grund for anvendelsen på skolerne i skoleåret 2017/18. De ti kommuner er udvalgt på baggrund af geografi, størrelse og den model, de anvender i forhold til at uddelegere kompetencen til at godkende ansøgninger om § 16 b, jf. afsnit 1.1.

Hver af disse kommuner er blevet bedt om at indlevere samtlige skriftlige begrundelser, som er blevet godkendt vedrørende anvendelse af § 16 b i skoleåret 2017/2018.<sup>2</sup> De indleverede begrundelser viser, at der er stor variation i de skriftlige begrundelsers udformning og indhold. Nedenstående liste beskriver variationen i det indsendte materiale:

- 1) Ansøgningsskemaer på kommuneniveau. Skabelonerne varierede fra kommune til kommune og vedrører spørgsmål om økonomi, skolebestyrelsens udtalelse eller den forventede anvendelse af to-voksenordningen.
- 2) Ansøgningsskemaer, der også vedrører ansøgning om økonomisk kompensation for anvendelsen af § 16 b (kun i en enkelt kommune).
- 3) Referater eller bilag fra skolebestyrelsesmøder, hvor begrundelserne skulle forstås som linjer i brødteksten.
- 4) Skolens egne skabeloner, hvor skolelederen oftest sætter tre spørgsmål op, som lærerteamet skal svare på.
- 5) Fritekst på alt fra en linje til en side.
- 6) Enkelte retrospektive redegørelser, som var dateret efter undersøgelsens start.

Alle disse dokumenter er behandlet som skriftlige begrundelser. Det samlede materiale omfatter 571 skriftlige begrundelser fordelt på 100 skoler.

Alle skriftlige begrundelser er blevet læst og kategoriseret. Kategoriseringen af hver begrundelse er sket i forhold til 13 koder opstillet i tabellen nedenfor. Formålet med disse koder er alene at beskrive datamaterialet og ikke for at fortage juridiske vurderinger af begrundelsen. Generelt skal der tages

---

<sup>2</sup> Forud for nærværende undersøgelse har Danske Skoleelever søgt aktindsigt i de skriftlige begrundelser i alle kommuner. Epinion har haft adgang til dette materiale, men materialet ligger ikke til grund for beskrivelser eller analyser i denne rapport.

forbehold, når datamaterialet præsenteres. Givet datamaterialets heterogenitet og den store variation i format, ordlyd og formalia vil kategorisering og behandling af materialet i høj grad bero på kvalitative vurderinger og fortolkninger.

**Tabel 3.1. Kode til kategorisering af skriftlige begrundelser**

Kode	Beskrivelse	Kategori
Kommune		Angiv kommune navn
Skole		Angiv skolens navn
Skabelon	Er begrundelsen indskrevet i en skabelon?	Ja=1 Nej=2
Enhedsstørrelser	Omhandler begrundelsen en eller flere klasser?	Drejer sig om én klasse=1 Drejer sig om enhed, større end en klasse (fx flere klasser, en årgang, en skole)=2
Klassenavn	Hvis begrundelsen omhandler én klasse	Noter klassens navn
Større enheder	Hvis begrundelsen omhandler enhed større end en klasse	Noterer navn(e) (Fx "7.x og 8y" ; "7 årgang" "Indskoling", m.m.)
Sammenfald i ordlyd	I hvilken grad ligner begrundelsen andre begrundelser?	1= Ingen sammenfald/stort set ingen, 2=stort sammenfald (klassenavne, timetal er måske ændret, men selve begrundelsen deler i høj grad ens formuleringer/ordlyd med anden begrundelse fra anden enhed, 3=kopi/nærmest kopi (Ordlyden er nærmest identisk med anden begrundelse)
Specialpædagogiske udfordringer	Nævnes begrundelsen for enheden specialpædagogiske udfordringer?	1= Hvis der nævnes inklusionsvanskeligheder, specialpædagogiske udfordringer, diagnoser såsom ADHD, autisme, traumer, omsorgssvigt, m.m. eller ekspliciteres at enheden er/eller indeholder specialklasser. 2=Disse nævnes ikke.
Dysleksi eller dyskalkuli	Nævner begrundelsen dysleksi eller dyskalkuli?	Ja=1 (ordblindhed eller talblindhed accepteres også) Nej=2
Fokus	Hvad nævner begrundelsen?	Kun faglig begrundelse=1 Kun trivsels begrundelse=2 Begge dele nævnes=3
Personale	Hvad siges om anvendelse af to-voksenordningen?	1=En lærer skal ind 2=En pædagog skal ind 3=Der skal anvendes to-voksen timer, men uklart af hvem 4= Anvendelse af to-voksentimer nævnes ikke
Skolebestyrelsen	Nævnes der eksplicit at ansøgningen er vendt med skolebestyrelsen eller har skolebestyrelsen underskrevet begrundelsen, eller andre vedhæftede papirer?	Ja=1 Nej=2
Økonomi	Nævnes finansiering ved anvendelse af § 16 b og hvordan?	0= økonomi omtales ikke, 1= Økonomi nævnes, men konsekvenserne er uklare, 2=der forventes en

		merudgift, 3= der forventes ingen merudgift eller besparelse
Skoledagens længde	Er der i løbet af begrundelsen argument(er) for, at en kort skoledag i sig selv hjælper på trivsel eller faglighed? Ja=1 nej=2	1=Ja (fx pga. manglende energi, koncentration, skole/fritidsbalance, 2=nej
Kommentarer		Her kan koderen skrive særlige bemærkninger til kodning eller ansøgning - fx begrundelsen er en del af et friskoleforsøg, sammenlægningsprojekter (såsom flerstrengede læringsfællesskaber, konfirmationsforberedelse, m.m.)

En vigtig kode vedrører begrundelsens *enhed*. Enheden er eksempelvis en klasse, et klassetrin, indskolingen, hele skolen mv. Tabellen nedenfor giver et eksempel på denne kode.

Tekst-eksempel	Valg af enhed
"8.A har særlige udfordringer med trivsel, og 8. b har det svært socialt"	To klasseenheder – behandles som separate begrundelser, da koderen kan skelne imellem begrundelser
"8.a og 8. b har særlige udfordringer med trivsel"	En enhed (klassetrin), da koderen ikke kan skelne mellem begrundelser

Validiteten i kodeprocessen er sikret gennem en grundig beskrivelse af de enkelte koder. For at sikre en høj reliabilitet i kodningen har to konsulenter kodet den samme delmængde af datamaterialet (20 tilfældigt udvalgte begrundelser). Kodningen er herefter sammenlignet. Tvivlstilfælde og tilfælde, hvor konsulenterne har lavet forskellig kodning af samme datamateriale, er løbende blevet diskuteret og den rigtige kodning fastlagt.

## 3.2 PARAMETRE FOR EN BEGRUNDELSES INDHOLD

Begrundelserne varierer som nævnt ikke blot i format, men også i indhold. Denne variation kan belyses i forhold til fire parametre, der hver især beskriver et spektrum, indholdet falder indenfor. De fire parametre er som følger:

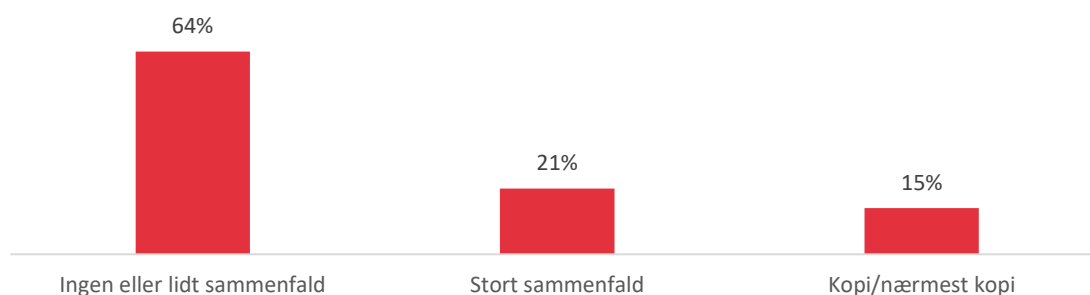
- **Fra korte til lange beskrivelser:** I omfang varierer begrundelse fra en halv linje til flere sider.
- **Fra generiske til partikulære beskrivelser:** Beskrivelserne af klasser varierer fra at være meget generiske, dvs. syntes at gælde for enhver klasse (fx "det er en klasse der gerne vil have fokus på faglig udvikling) til partikulære beskrivelser (fx "vi har en to-sproget der lige er kommet fra Syrien med traumer, samt en pigegruppe som har scoret under middel i nationale test")

- **Fra at beskrive status på klassen (ift. fx trivsel, udfordringer, fagligt niveau) til at beskrive handling på klassen:** De fleste begrundelser giver både et kort indblik i klassens udfordringer og hvordan udfordringerne håndteres. Enkelte begrundelser forholder sig udelukkende til løsningen for den enkelte klasse, herunder brug af to-voksenordningen, undervisningsdifferentiering, holddeling mv.
- **Fra fokus på svage elever til fokus på, at dygtige elever realiserer deres potentiale:** De forskellige begrundelser varierer fra at begrunde anvendelsen af § 16 b for at løfte svage elever frem til fastsatte målsætninger (fx i form af at lære at læse funktionelt, bestå eksamen, blive erklæret uddannelsesparat) til at fokusere på at de dygtige elever udfolder deres potentiale (fx fokus på talentpleje).

### 3.3 DET "INDIVIDUELLE" I DEN INDIVIDUELLE SKRIFTLIGE BEGRUNDELSE

De enkelte begrundelser er blevet kodet i forhold til, hvor stort sammenfald der er med andre begrundelser i datamaterialet. Resultatet ses i figuren nedenfor.

**Figur 3.2. Kategorisering af begrundelser i forhold til, om ordlyden af begrundelsen (beskrivelsen af klassen/argumentationen) er sammenfaldende med andre begrundelser**



**Kilde:** Kvantitativ undersøgelse af skriftlige begrundelser

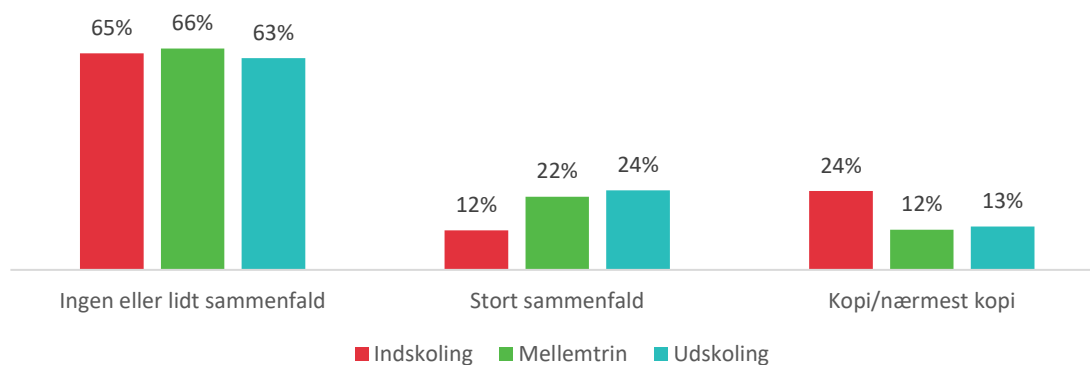
**Note:** Begrundelserne er kodet i Ingen eller lidt sammenfald, stort sammenfald og kopi/nærmest kopi. N=560.

Som det fremgår, er der i 21 % af begrundelserne stort sammenfald med andre begrundelser på samme skole, mens 15 % af begrundelserne er kopier eller tilnærmelsesvis kopier af andre begrundelser på samme skole. Det tyder på, at skolechefer, skoleledere og skolebestyrelserne anlægger forskellige definitioner til grund for, hvornår der er tale om "individuelle" begrundelser for den enkelte klasse.

Kopiering (eller tilnærmelsesvis kopiering) af begrundelser sker i de fleste tilfælde i forhold til klasserne på det enkelte klassetrin. Det vil sige, at begrundelserne for fx 4a, 4b, 4c og 4d på en skole

er listet i adskilte rammer, men med en ordlyd, som er kopieret eller ligger tæt op ad hinanden. Materialet viser yderligere, at fænomenet fordeler sig forholdsvis jævnt over hhv. indskoling, mellemtrin og udskoling<sup>3</sup>.

**Figur 3.3. Kategorisering af begrundelser i forhold til, om indholdet er sammenfaldende med andre begrundelser opdelt på indskoling, mellemtrin og udskoling.**



**Kilde:** Kvantitativ undersøgelse af skriftlige begrundelser

### 3.4 BEGRUNDELSERNES INDHOLD

Størstedelen af ansøgerne nævner som begrundelse for anvendelsen af § 16 b de didaktiske muligheder, som to-voksenordningen giver. Det er særligt muligheden for undervisningsdifferentiering og holddeling i forskellige fag, primært matematik og dansk, som går igen. Der nævnes også ofte muligheden for med den ekstra voksne at holde læringssamtaler eller lave ud-af-skolen aktiviteter i de mindre klasser, hvor flere voksne er påkrævede. I de skriftlige begrundelser nævnes også meget specifikke og praktiske brugsmuligheder af to-voksenordningen i forbindelse med anvendelsen af § 16 b. I en begrundelse nævnes fx, at det ekstra personale vil anvendes for at overholde sikkerhedsforanstaltningerne i sløjd i situationer, hvor eleverne gerne vil gøre brug af de mere risikobetonede maskiner.

Kodningen derudover, at 32 % af begrundelserne nævner specialpædagogiske udfordringer såsom diagnoser, problemer i forbindelse med inklusion, angst og traumer samt andet, der peger udover almindelige trivsels- og socialproblematikker.

<sup>3</sup> Eksempler på dette kan findes i det tilsendte excelark, hvor de pågældende begrundelser kan identificeres og herved udtrækkes af den samlede pakke af begrundelser.



Endelig nævner 30 % af begrundelserne, at skoledagens længde i sig selv vanskeliggør en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af skoledagen, enten fordi elevernes koncentration svigter sidst på dagen eller af hensyn til skolebusser/ lange hjemrejser/balancen mellem skole- og fritidsliv.

### 3.5 BEGRUNDELSERNES INFORMATIONSNIVEAU I FORHOLD TIL ØKONOMI OG INDDRAGELSE AF SKOLEBESTYRELSEN

Der er stor forskel på, hvorvidt overvejelser i forhold til økonomi og inddragelsen af skolebestyrelsen fremgår af begrundelserne<sup>4</sup>. Kodningen af begrundelserne viser, at disse emner oftest bliver berørt i begrundelserne i kommuner med en standardiseret ansøgningsprocedure, dvs. hvor skolelederne skal udfylde et skema, der skal godkendes af forvaltningen. I disse skemaer bliver skolerne ofte bedt om at forholde sig til spørgsmål om, hvorvidt der forventes merudgifter ved anvendelse af § 16 b, samt om skolebestyrelsen er orienteret. Hvis beslutningsprocessen er uddelegeret til skolebestyrelsen/skoleledelsen, og der ikke foreligger en ansøgning, der skal godkendes af forvaltningen, indeholder begrundelserne typisk kun rent pædagogiske overvejelser.

Kodningen af begrundelserne viser, at 58 % af begrundelserne enten er underskrevet af skolebestyrelsesformanden eller eksplicit nævner, at skolebestyrelsen blev involveret i beslutningen om anvendelsen af § 16 b.

Endelig viser kodningen af begrundelserne, at 52 % af begrundelserne ikke forholder sig til økonomiske spørgsmål ved anvendelse af § 16 b. De resterende 48 % af begrundelserne forholder sig, oftest meget kortfattet, til økonomi, såsom i sætningen ”Der forventes ingen yderligere udgifter til SFO”. Disse begrundelser kommer næsten udelukkende fra kommuner, der har udarbejdet standardiserede skabeloner til brug for ansøgning om at benytte § 16 b. Dette uddybes i kapitel 5.

## 4. KVALITATIV UNDERSØGELSE AF UDMØNTNINGEN AF FOLKESKOLELOVENS § 16 B

I dette afsnit præsenteres analyserne af de kvalitative undersøgelser. Afsnit 4.1-4.3 bygger på interview afholdt med skolecheferne i de ti kommuner, der også har indleveret deres skriftlige begrundelser. Afsnit 4.4 bygger på interview med otte skoleledere, en afdelingsleder, 16 lærere og

---

<sup>4</sup> At begrundelserne ikke nævner nogle af de følgende forhold er ikke ensbetydende med, at de ikke forholder sig til dem. Undersøgelsen viser bl.a., at der netop er mange fortolkninger af, hvorvidt begrundelsen kun er en begrundelse for anvendelsen af to-voksenordningen, eller om begrundelsen også er en skriftlig stillingtagen til de forskellige forhold ved at anvende § 16 b – fx økonomi, orientering til skolebestyrelsen osv.

otte skolebestyrelsesmedlemmer fordelt på i alt otte skoler, der er udvalgt blandt skolerne i de ti kommuner.

## 4.1 UDVIKLING I ANVENDELSEN – SET FRA FORVALTNINGENS PERSPEKTIV

I seks ud af de ti kommuner i undersøgelsen vurderer skolechefen, at udviklingen i kommunen er gået mod en øget anvendelse og bredere fortolkning af § 16 b. Overordnet fortæller skolecheferne, at kommunerne var fast besluttede på at leve op til reformens intention med en længere skoledag, da folkeskolereformen blev vedtaget. Derfor var kommunerne også ifølge skolecheferne forsigtige i starten med anvendelse af § 16 b, da det kunne opfattes som en uvillighed mod reformen.

Udviklingen i de syv kommuner skyldes ifølge skolecheferne en række faktorer, der har været mere eller mindre til stede på tværs af de enkelte kommuner:

- **Øget fokus på faglige argumenter for to-voksenordning:** Populære koncepter som fx co-teaching eller flerstrengede læringsfællesskaber, som skolerne har villet afprøve uafhængigt af § 16 b.
- **Pres fra interessenter:** Fagpolitisk pres fra den lokale lærerforening, skolebestyrelser, forældre mv. omkring mulighederne for at finde ressourcer til to-voksenordning, men også ift. skoledagens længde. I nogle kommuner har fx skolebestyrelserne presset på for at bruge § 16 b, fordi de synes skoledagen er for lang.
- **Blandede signaler:** Fire af skolecheferne oplever, at Undervisningsministeriet samt nationale og kommunale politikere har forskellige fortolkninger af lovens indhold. Flere skolechefer nævner det udsendte hyrdebrev fra januar 2016, hvori muligheden for anvendelsen af § 16 b er beskrevet.

Flere skolechefer pointerer, at § 16 b på grund af ovenstående faktorer ikke altid er nem at administrere som embedsmand. Bestemmelsen ender til tider med at blive brugt i ideologiske eller skolepolitiske kampe på flere niveauer, hvor faglige, saglige og politiske begrundelser bliver svære at adskille. Som en skolechef udlægger det, kan § 16 b forstås som en paragraf, der kan fortolkes og bruges på flere måder.



*”Det her, det er jo sådan en ”splitter-paragraf” – og med det mener jeg en lovgivning, der vil én ting, og så er der jo nogle folk ude i virkeligheden, der vil noget andet”*

Skolechef

Med ”splitter” mener skolechefen, at der er flere interessenter i spil, som vil bruge § 16 b til at opfylde formål, som kan være på kanten af intentionen med lovgivningen, fx til at afkorte skoledagen. De forskellige politiske signaler kunne ifølge skolechefen give nogle skoleledere, lærere eller bestyrelsesmedlemmer oplevelsen af, at en bredere og mere udvidet fortolkning af § 16 b vil være legitim.

## 4.2 FORSKELLIGE KOMPETENCEMODELLER

Beslutningskompetencen til at anvende § 16 b ligger i udgangspunktet hos kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan vælge at uddelegere kompetencen til relevante parter, hvor mest hyppige uddelegeringer sker til bl.a. skolebestyrelsen eller skolelederne. De ti kommuner er udvalgt, da de varierer i, hvem beslutningskompetencen er uddelegeret til. Syv kommuner har uddelegeret beslutningskompetencen decentralt til skolelederen eller skolebestyrelsen. Det betones af skolecheferne i disse kommuner at skoleledelse og bestyrelse i praksis dog forventes at blive enige om en beslutning, uanset hvem der har kompetencen - hvilket de som regel bliver ifølge kvalitative interview med skolechefer, skoleledere og skolebestyrelsesformænd. En enkelt kommunalbestyrelse i undersøgelsen har valgt at delegere beslutningskompetencen til Børne- og Ungeudvalget og to til skoleforvaltningen i kommunen.

### 4.2.1 Når skolelederen har beslutningskompetencen

I fire af kommunerne er beslutningskompetencen uddelegeret til skolelederne på kommunens skoler. Dette gøres ifølge skolecheferne ud fra holdning om, at anvendelsen af § 16 b bør ske på baggrund af en *lokal faglig/pædagogisk vurdering*. Vurderingen bygger på, at skolelederne lokalt har bedst indsigt i elevernes situation.



”Forudsætningerne for at vurdere, hvad der er op og ned i skole X og klasse Y på afstand heraf, kan være meget mangelfulde.”

Skolechef

Skolecheferne fortæller, at en sådan model beror på tillid mellem skole og forvaltning omkring anvendelse af § 16 b. Forvaltningen tilbyder primært på vejledning ift. skolernes anvendelse og diskuterer løbende anvendelse og forståelse af loven. Det fører dog også visse udfordringer med sig. Det kan ifølge skolecheferne forekomme uklart for skolelederne, hvad det præcist betyder at have beslutningskompetencen.



”Man kan som skoleleder godt misforstå det – vi siger jo, at beslutningskompetencen er deres, men fortolkningskompetencen er stadig vores”

Skolechef

Selvom beslutningskompetencen er uddelegeret til skolelederne, foreligger der stadig en fortolkningsmæssig ramme fra forvaltningens side, for hvilke type af anvendelser de mener flugter med loven intention. Forvaltningen holder opsyn og fører løbende kritisk dialog med skolerne – mest igennem opfølgning på skolernes brug og ved at lægge data op til orientering hos skolebestyrelsen, der så tager stilling fra år til år til omfang. I nogle af de kommuner, hvor kompetencen uddelegeres

decentralt, oplever nogle af skolecheferne ikke nødvendigvis, at de har et stærkt mandat fra kommunalbestyrelsen til at give afslag/omgøre anvendelser af § 16 b. Skolecheferne oplever, at kombinationen af mixed-signals fra politisk side og en uddelegeret beslutningskompetence gør, at man ikke altid har et klart grundlag eller tydelige beføjelser til, hvordan man kan sætte ind over for skoler, der ikke lever fuldt op til embedsværkets fortolkning af lovens intention.

#### 4.2.2 Når skolebestyrelsen har beslutningskompetencen

I tre kommuner, tildeles kompetencen til skolebestyrelsen. Når skolebestyrelsen får tildelt beslutningskompetencen, argumenterer skolecheferne på samme vis som ved skolelederne, at skolebestyrelserne lokalt har en større viden omkring de faktiske forhold og behov på skolen. Skolecheferne oplever dog, at der – til forskel fra skolelederne – kan være en større chance for, at skolepolitiske motiver kommer til at sætte dagsordenen for brug af § 16 b. *”Der kommer nogle andre parametre ind”* som en skolechef udtrykker det.

Et sådant parameter kan ifølge enkelte skolecheferne være et forældreønske om en generel afkortning af skoledagen, uden at den nødvendigvis er individuel eller fagligt/pædagogisk begrundet. Dette kan ifølge en skolechef føre til et pres på nogle skoleledere:



”Og skolelederne kommer under et pres for at finde ud af, hvilken vej de skal gå. I loven er det jo tiltænkt som et fagligt problem – men det bliver jo et skolepolitisk spørgsmål.”

Skolechef

Skolelederne og skolebestyrelsen bliver i langt de fleste tilfælde enige om anvendelse og omfang. Forvaltningerne oplever så godt som aldrig, at skoleledelsen og bestyrelsen ikke kan blive enige lokalt. To skolechefer har dog oplevet situationer på skoler, hvor skolelederne i deres egen optik var begyndt at få timerne til understøttende undervisning og den længere skoledag til at fungere, men alligevel har følt sig presset til en afkortning af skoledagen på grund af pres fra skolebestyrelsen.

Forskellen mellem de to modeller, henholdsvis kompetencen hos skolelederne og hos skolebestyrelse, er ikke iøjnefaldende. I praksis vil de to aktører ifølge skolecheferne alligevel skulle være enige i anvendelsen for at få hverdagen til at fungere. Derudover skal skolebestyrelsen uanset model inddrages i beslutningsprocessen og se ansøgningerne. Samtidigt vil skolelederen altid være en aktiv part i beslutningen om, og ikke mindst i tilrettelæggelsen af, de konverterede timer.

Fordelen ved de decentrale modeller for beslutningskompetencen er ifølge skolecheferne overordnet, at beslutningen kan træffes ud fra et optimalt, lokalt vidensgrundlag af den rette faglighed, såfremt den er motiveret i overensstemmelse med intentionen i loven. Ulempen ved decentraliseringen er ifølge skolecheferne, at § 16 b fortolkes på flere måder, og at det *”ikke altid bliver en fælles vurdering af, hvad der er rigtigt i kommunen”* (skolechef).

### 4.2.3 Når kompetencen ligger centralt

I de kommuner, hvor kompetencen ligger centralt hos kommunen, har en kommune uddelegeret til Børne- og Unge udvalget, og to til forvaltningen. I disse kommuner bruges standardiserede procedurer i form af skabeloner og godkendelse heraf, for anvendelsen af § 16 b.

Fordelen ved at beholde kompetencen hos kommunen er ifølge skolecheferne en fælles retning for alle skoler i kommunerne. En skolechef vurderer ligeledes, at vurderingerne kan være mere saglige hvis embedsværket har kompetencen, da skolepolitiske forhold ikke ville indgå i forvaltningens afgørelse. Ulempen er ifølge skolecheferne, at vidensgrundlaget for beslutningen ofte vil være mindre i den centrale model. Det skyldes, at vurderingerne bliver foretaget ud fra en kortere, skriftlig beskrivelse. Interviewene på de otte skoler viser derudover, at det kan være svært for skoleledere og -bestyrelsesformænd at gennemskue, hvilke ansøgninger om anvendelsen af § 16 b der bliver godkendt og på hvilket grundlag. Det kræver ifølge skolelederne en tydelig kommunikation fra forvaltningens side.

## 4.3 DET "HELT SÆRLIGE TILFÆLDE" – SET FRA FORVALTNINGENS PERSPEKTIV

Ifølge skolecheferne er den primære årsag til, at skolerne gerne vil anvende § 16 b at få to-voksenordningen for at fokusere på faglige løft, elevernes trivsel, inklusion og social træning/konflikthåndtering. Derudover er der også andre mere sekundære motivationer for nogle af kommunernes skoler, såsom specialklassers koncentrationsevne og andre faktorer, der kan siges at have med skoledagens længde at gøre.

På tværs af skolechefer er der forskellige forståelser af, hvordan "helt særlige tilfælde" i forbindelse med anvendelse § 16 b på mellemtrinnet og i udskoling skal fortolkes. Citaterne fra skolecheferne nedenfor illustrerer forskellige forståelser af det helt særlige tilfælde.

Én forståelse er, at det "helt særlige tilfælde" kvantitativt set ikke kan optræde mange gange på den samme skole. Der kan med andre ord ikke være mange klasser, der er særlige, hvis betegnelsen særlig skal forblive meningsfuld.



*"Det er det, jeg har sagt til skoleledelsen. Jeg har svært ved at godkende en ansøgning, der gælder hele mellemtrinnet og udskoling. For så bliver det svært at argumentere for, at der er en helt særlig karakter."*

Skolechef

En anden forståelse er, at det "helt særlige tilfælde" er, at den enkelte klasse kan være særlig i sig selv, uanset hvordan skolens øvrige klasser er.



”Vi diskuterede det faktisk meget i vores dialog med skolelederne. For *helt særligt tilfælde* betyder det så, at her har vi en skole, og der kan det kun være én klasse, eller betyder det, at det er helt særlige tilfælde i den enkelte klasse – og hvis det er det sidste, så er det helt særlige tilfælde i enhver klasse. Det skal man selvfølgelig kunne dokumentere og stå på mål for. Men for mig at se, så kan det sagtens være samtlige klasser, for så vidt man siger, at her er nogle helt særlige tilfælde, noget særligt, noget som ikke er typisk. Så det er ikke for mig noget afgrænsende til, at det sker hvert fjerde skudår højest. Og det er der, at folketinget og lignende må gå ind og se, om det er mig, der er gal på den. Er det noget, der sker hvert fjerde skudår eller er det en vurdering, man træffer for hver klasse? Og det var den sidste, vi valgte. Vi er en af de kommuner, der har undladt at visitere mange børn til skoleeksterne tilbud. Og derfor vil det være i mange klasser, man benytter § 16 b.”

Skolechef

En tredje forståelse er, at det "helt særlig tilfælde" hænger sammen med klassens læringsudbytte ved brug af to-voksenordning. Det helt særlige tilfælde er i den forståelse dén klasse, som vurderes ud fra bestyrelsen eller lærernes lokale kendskab til klassens dynamik og udfordringer, at få mere ud af to-voksenordningen end tilsvarende timer med understøttende undervisning.



”Hvis man som bestyrelse kunne se, at der nu faktisk var noget effekt at hente, så er det faktisk et særligt tilfælde. Her skal man kunne begrunde en øget læringseffekt – man kan ikke bare sige, at vi sætter to lærere på. Og i den her klasse vil det have den her indvirkning, i den her klasse den her indvirkning. Man organiserer sig med tanken på, at hvis man organiserer sig sådan her, så kan man nå i mål med nogle specifikke ting – dansk eller matematik.”

Skolechef

## 4.4 UDE PÅ SKOLEN

Dette afsnit bygger på interview med skoleledere, lærere og skolebestyrelsesformænd i otte skoler, der er udvalgt blandt de ti kommuner, der har indgivet deres skriftlige begrundelser.

Den kvalitative undersøgelse på de otte skoler viser tydelige variationer i skolernes motivation og fokus i ansøgningsprocessen, selve processen og godkendelsen, anvendelsen af de konverterede timer og de oplevede virkninger. Figuren på næste side illustrerer processen ved skolernes anvendelse af § 16 b på et overordnet niveau baseret på de kvalitative interview.

# PROCESSEN VED ANVENDELSEN AF § 16 b

ILLUSTRATION AF PROCESSEN BASERET PÅ KVALITATIVE INTERVIEW PÅ OTTE SKOLER

## 1. Skolens situation

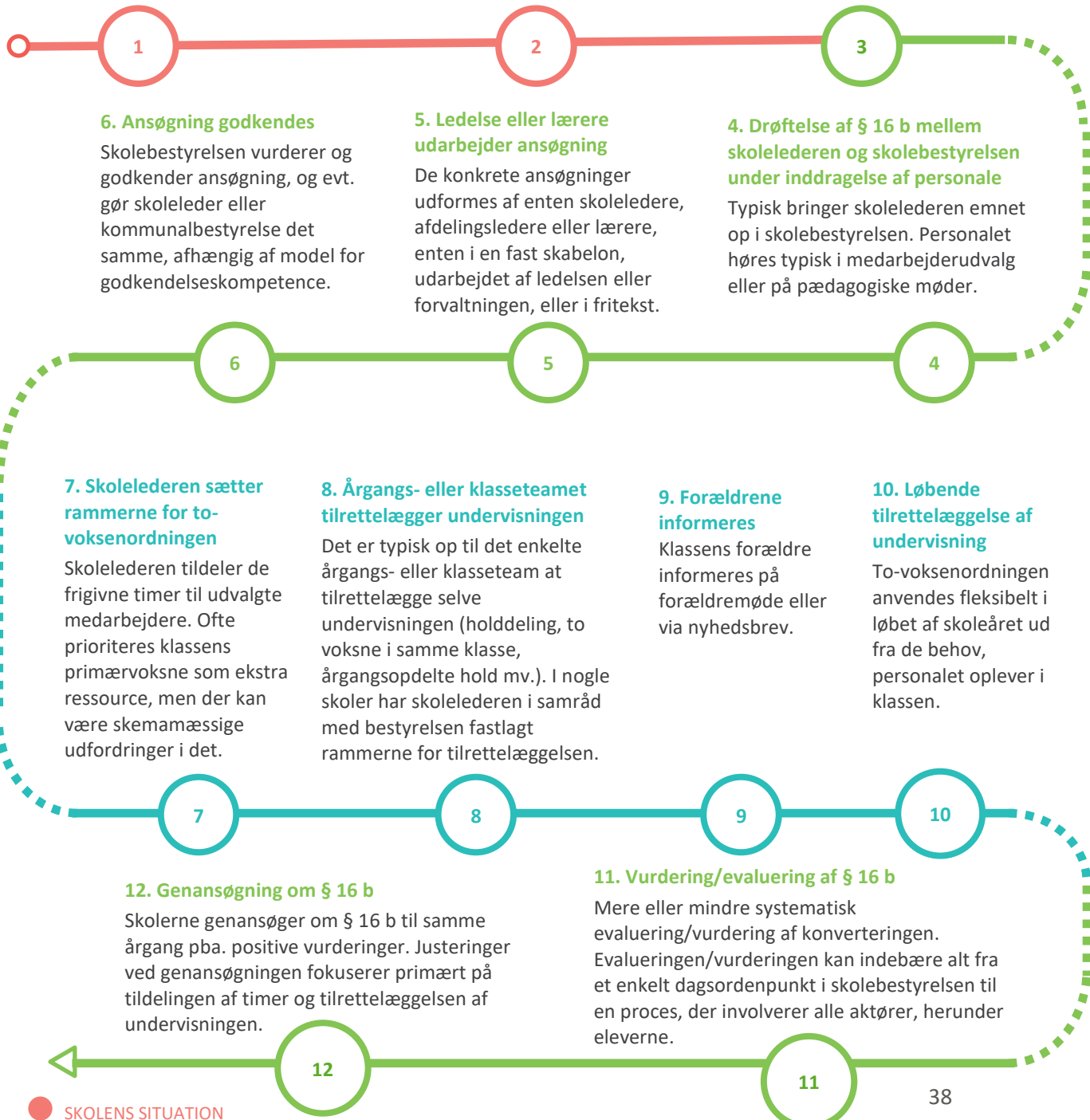
Faglige udfordringer, trivselsudfordringer, bekymrede forældre, lange transporttider, afgang til andre skoler, højt konfliktniveau, koncentrationsbesvær, konfirmationsundervisning.

## 2. Evt. afdækning af andre løsninger på udfordringerne

Nogle skoler har afprøvet alternative løsninger såsom lektiefri eller -minimeret skole, forskellige fag i sidste lektion, UUV-bånd sidst på dagen.

## 3. Skoleledelse eller skolebestyrelse tager § 16 b op

Det er typisk skolelederen, afdelingslederen eller skolebestyrelsen, der bringer konverteringen af timer i spil for at imødekomme udfordringerne.



## 6. Ansøgning godkendes

Skolebestyrelsen vurderer og godkender ansøgning, og evt. gør skoleleder eller kommunalbestyrelse det samme, afhængig af model for godkendelseskompetence.

## 5. Ledelse eller lærere udarbejder ansøgning

De konkrete ansøgninger udformes af enten skoleledere, afdelingsledere eller lærere, enten i en fast skabelon, udarbejdet af ledelsen eller forvaltningen, eller i fritekst.

## 4. Drøftelse af § 16 b mellem skolelederen og skolebestyrelsen under inddragelse af personale

Typisk bringer skolelederen emnet op i skolebestyrelsen. Personalet høres typisk i medarbejderudvalg eller på pædagogiske møder.

## 7. Skolelederen sætter rammerne for to-voksenordningen

Skolelederen tildeler de frigivne timer til udvalgte medarbejdere. Ofte prioriteres klassens primærvoksne som ekstra ressource, men der kan være skemamæssige udfordringer i det.

## 8. Årgangs- eller klasseteamet tilrettelægger undervisningen

Det er typisk op til det enkelte årgangs- eller klasseteam at tilrettelægge selve undervisningen (holddeling, to voksne i samme klasse, årgangsopdelte hold mv.). I nogle skoler har skolelederen i samråd med bestyrelsen fastlagt rammerne for tilrettelæggelsen.

## 9. Forældrene informeres

Klassens forældre informeres på forældremøde eller via nyhedsbrev.

## 10. Løbende tilrettelæggelse af undervisning

To-voksenordningen anvendes fleksibelt i løbet af skoleåret ud fra de behov, personalet oplever i klassen.

## 12. Genansøgning om § 16 b

Skolerne genansøger om § 16 b til samme årgang pba. positive vurderinger. Justeringer ved genansøgningen fokuserer primært på tildelingen af timer og tilrettelæggelsen af undervisningen.

## 11. Vurdering/evaluering af § 16 b

Mere eller mindre systematisk evaluering/vurdering af konverteringen. Evalueringen/vurderingen kan indebære alt fra et enkelt dagsordenpunkt i skolebestyrelsen til en proces, der involverer alle aktører, herunder eleverne.

- SKOLENS SITUATION
- ANSØGNINGS PROCES
- TILRETTELÆGGELSE

#### 4.4.1 Skolernes motivation for anvendelse

På baggrund af interview med skoleledere, skolebestyrelsesformænd og lærere er der overordnet set to begrundelser for at anvende § 16 b på de otte skoler. For det første nævner alle skoleledere, skolebestyrelsesformænd og lærere på de otte skoler, at de ønsker at udnytte forventede fordele ved at have ekstra personale i undervisningen. For det andet tilkendegiver skoleledere, skolebestyrelsesformænd og lærere på seks ud af de otte skoler, at § 16 b derudover anvendes til at forkorte skoledagen<sup>5</sup>.

Skolelederne vælger at anvende § 16 b på baggrund af en vurdering af, hvorvidt elevens undervisning på et mindre hold/med to voksne giver en bedre læringssituation, og dermed større udbytte i forhold til elevernes læring/trivsel, end en ekstra time med én voksen vil kunne give. På denne måde bliver beslutningen i praksis ofte et sammenfald mellem faglige, trivselsmæssige og praktiske omstændigheder (og evt. politiske, som beskrevet af skolecheferne), der alle kan være større eller mindre faktorer i afvejningen. Eksempler på de enkelte faktorer er beskrevet i følgende tabel. Tallet i parentes angiver, på hvor mange skoler begrundelserne blev nævnt af enten skoleledere, skolebestyrelsesformænd eller lærere<sup>6</sup>.

**Tabel 4.1. Motivation for anvendelsen af § 16 b pba. kvalitative interview i de otte skoler, tallet i parentes angiver antal skoler, der har nævnt begrundelsen i interviewene**

	Anvendelse af to-voksenordning	Afkortning af skoledagen
<b>Faglig</b>	Ønske om øget undervisningsdifferentiering, typisk med fokus på udfordrede elever og til dels fagligt stærke elever. (8)	Koncentrationsbesvær i de sidste lektioner om dagen. (5)  Udfordringer ved tilrettelæggelse af lektiefri eller lektiebegrænset undervisning (som alternativ til afkortning af skoledagen). (2)
<b>Trivsel</b>	Trivselsudfordringer i enkelte klasser eller hele årgange i trivselsmålinger eller ud fra lærernes vurdering. (4)  Ønske om tættere relationer til enkelte elever for at imødegå trivselsudfordringer. (2)	Højet konfliktniveau, særlig i de sidste lektioner og særligt blandt socialt udfordrede elever. (2)  Konfrontation fra bekymrede forældre, som oplever "udmattede børn" efter skoletiden uden interesse i fritidsaktiviteter. (2)
<b>Praktiske omstændigheder</b>	Fleksibilitet i tilrettelæggelsen af undervisningen og mulighed for	Lange transporttider i landdistriktsskoler samt manglende bustider med stor

<sup>5</sup> Skolerne har selv taget afkortningen af skoledagen op som en motivationsfaktor i interviewene. Interviewguiden indeholder ikke spørgsmål om afkortning af skoledagen, men interviewereren spurgte om årsager til konvertering af timer fra understøttende undervisning til ekstra personale i klassen.

<sup>6</sup> Skolerne blev ikke spurgt til de enkelte begrundelser, men interviewereren spurgte åbent om årsager til anvendelsen af § 16 b. Det er således begrundelser, respondenterne selv valgte at bringe op.



	<p>anvendelsen af mere kreative undervisningsmetoder. (2)</p> <p>Ønske om øget samarbejde på tværs af klasser og/eller årgange. (1)</p>	<p>indflydelse på tilrettelæggelsen af skolernes skema giver elever særligt lange skoledage. (3)</p> <p>Konfirmationsundervisning. (2)</p> <p>Manglende pasningsmuligheder nævnes i enkelte tilfælde som årsag til, at § 16 b ikke anvendes i indskoling. (3)</p>
--	---	---

#### 4.4.2 Motivation i forhold til en bred anvendelse

Den fulddækkende undersøgelse viser, at i 44 % af tilfældene på mellemtrinnet og i udskoling foreligger der ikke en individuel begrundelse for hver klasse, jf. tabel 4.2. De kvalitative interview med skolelederne viser ligeledes, at skolelederne i syv ud af de otte skoler traf beslutningen om anvendelse af § 16 b på klassetrinsniveau, og ikke på den enkelte klasse. Der er således kun én skole i blandt de otte skoler, hvor § 16 b anvendes i enkelte klasser på en årgang, men ikke i de øvrige klasser på samme årgang.

Skoleledere, lærere og skolebestyrelsesformænd angiver, at der er flere årsager til, at de konverterer timerne for hele klassetrin.

- **Stærkt samarbejde i årgangsteams.** Skolerne har et stærkt samarbejde i årgangsteams på tværs af klasser. De arbejder i forvejen med holddannelse på tværs af klasser og årgange, hvilket konverteringen af timer i endnu højere grad muliggør. Ved at konvertere timer for alle klasser på en årgang er det således muligt at inddele to klasser i tre hold med henblik på undervisningsdifferentiering.
- **Skemalægning:** Timer i understøttende undervisning ligger typisk på samme tidspunkt for alle klasser på tværs af årgangen. Ud fra skemalægningen giver det derved ifølge skolelederne mening at konvertere timerne for alle eleverne og ikke kun for elever fra en enkel klasse.
- **Gevinst alle kan få gavn af:** Anvendelsen af to-voksenordningen virker for skolerne som en gevinst, alle klasserne ifølge skoleledere og lærere vil kunne få gavn af. Selvom det således er en enkel klasse, der er særligt udfordret og som er grunden til, at anvendelsen af § 16 b drøftes, kommer skolerne i processen frem til, at det også vil kunne gavne flere klasser. Det er også en af årsagerne til, at der på flere skoler kan ses, at der søges om flere klasser i det andet år, hvor § 16 b anvendes.
- **Praktiske omstændigheder:** Praktiske omstændigheder, herunder særligt mulighederne for transport sidst på dagen og lange transporttider for elever, spiller en stor rolle på nogle få skoler, der ligger længere væk fra byerne. Disse omstændigheder er ens for alle elever på en årgang, hvorfor det for skolen ikke giver mening at differentiere mellem klasserne.



*"Skolebestyrelsen var meget positiv også. Nogle af de ting, der havde været diskuteret, er det her med de lange skoledage, og mange ting her afhænger af skolebusserne. Ruterne er helt nye, der havde været noget kritik af skolebuskørslen. Netop det at vi skulle have de dage, der var halvanden time længere pga. skolebuskørslen gav kritik."*

Skoleleder

Der er stor forskel på, hvor meget skolelederne hæfter sig ved betegnelsen "helt særlige tilfælde" på mellemtrin og i udskoling i anvendelsen af § 16 b. Skolelederen på en af skolerne udvælger enkelte klasser på baggrund af alle klassers ansøgninger netop med fokus på det helt særlige tilfælde. Omvendt tilkendegiver tre skoleledere under interviewet, at de ikke var opmærksomme på formuleringen og ikke hæftede sig ved den, da de skulle vurdere anvendelsen. De oplever dog fortsat konverteringen af timerne som meningsfulde i de udvalgte klasser, selvom de ikke vurderede, hvorvidt der er tale om et særligt tilfælde, da de vurderede anvendelsen af § 16 b.



*"Vi har mange med faglige problemer og også mange med diagnoser på 5. årgang, der er mange problematikker, også en del plejebørn. Vi har ikke diskuteret det på det punkt [særlige tilfælde], men det passer vel meget godt ind, at der er noget specielt. Vi har ikke på den måde drøftet paragraffen."*

Lærer

Den kvalitative undersøgelse viser desuden, at skolelederne er opmærksomme på politiske udmeldinger omkring anvendelsen af § 16 b. Selv når godkendelseskompetencen ligger hos skolebestyrelsen, bliver en kommunal udmelding om, at anvendelsen af § 16 b ikke ønskes, overholdt. Omvendt nævner to ledere (en skoleleder og en afdelingsleder) "udmeldingen fra undervisningsministeren"<sup>7</sup>, om muligheden for anvendelsen af § 16 b, som en årsag til at tage muligheden op i skolen, da de tolkede det som en opfordring.



*"Det er første år, at vi har haft mulighed for at bruge paragraffen. Det første år, hvor man kunne bruge den på landsplan bad [kommunen] os om ikke at bruge den. Vi fik ad vide, at der skulle være gode pædagogiske grunde. Det skulle vurderes ud fra den enkelte klasse."*

Skoleleder på skole, hvor skolebestyrelsen har beslutningskompetencen

<sup>7</sup> Folkeskoleforligskredsen, inklusiv daværende undervisningsminister, udsendte den 26. august 2015 et brev til samtlige kommunalbestyrelser, hvor forligskredsen konstaterede, at § 16 b ikke blev benyttet i særlig stor udstrækning, og forligskredsen opfordrede til, at § 16 b anvendes i de tilfælde, hvor skolen vurderer, at det understøtter elevernes faglige udvikling bedre end den længere skoledag. Af brevet fremgik, at muligheden kan anvendes generelt for klasser i indskoling og for klasser på mellemtrin og udskoling med helt særlige behov. Undervisningsministeren udsendte den 13. januar 2016 brev til kommunalbestyrelserne om folkeskoleforligskredsens intention om skoledagens længde samt om mulighederne for afkortning af skoledagen (§ 16 b).



*”Det [anvendelsen af § 16 b] kom med det hyrdebrev fra Undervisningsministeriet, som har bredt sig som en steppebrand, så blev det snakket om blandt lederne på vores skole. Jeg kunne forestille mig, at de drøftede det længere oppe også, fordi alle skoler fik det [konvertering af timer] cirka samme tid.”*

Afdelingsleder

### 4.4.3 Ansøgningsprocessen og godkendelsen

Det er meget forskelligt på de otte skoler, hvem der tager anvendelsen af § 16 b op på skolen. På de otte skoler har det været skoleledere, afdelingsledere, andre skoleledere i kommunale skoleledernetværk, skolebestyrelsesmedlemmer og lærere, der har gjort opmærksom på muligheden for konvertering. I syv ud af de otte skoler er skole- eller afdelingsledere den drivende kraft i ansøgnings- og beslutningsprocessen, hvorimod det hos en enkelt skole er skolebestyrelsen.

**Skoleledelsen og skolebestyrelsen er altid involverede i ansøgnings- og beslutningsprocessen**, men der er **store forskelle i, hvilke aktører der derudover er involveret**. I en af skolerne drøftede skoleledelsen anvendelsen af § 16 b med skolebestyrelsen og besluttede at anvende § 16 b, uden at det sidenhen gik op for alle lærerne, at § 16 b anvendes.

Den mest omfattende inddragelsesproces er derimod på en skole, hvor overvejelserne om anvendelsen starter kommunalt med drøftelser i skoleledernetværket, dernæst tager skolelederen emnet op i skolebestyrelsen, herefter involveres medarbejdere i beslutningen og eleverne bliver hørt. Lærerne udformer selve ansøgningerne, som derefter gennemgås af skoleledelsen og godkendes af skolebestyrelsen inden den endelige godkendelse i kommunalbestyrelsen.

På tværs af skolerne er **lærerne i mindre grad inddraget i beslutningsprocessen**. På nogle skoler er lærerne en af de aktører, der kommunikerer frustrationer omkring tilrettelæggelsen af undervisningen inden konverteringen. Det kan enten være deres egne frustrationer eller frustrationer fra forældrenes side. Ellers inddrager skolelederne lærerne i omtrent halvdelen af skolerne i forhold til udformningen af ansøgningerne. Lærerne spiller derimod typisk en stor rolle i selve tilrettelæggelsen af to-voksenordningen, som beskrevet i afsnit 4.4.5.

Der er **forskelle i ansøgningsprocessen afhængigt af, om det er første eller anden gang skolen ansøger om konverteringen af timerne**. I første ansøgningsrunde i forbindelse med anvendelsen af § 16 b fokuserer skoleledere, skolebestyrelsesformænd og lærere i høj grad på, hvorvidt § 16 b skal anvendes. I anden ansøgningsrunde er der forholdsvis lidt refleksion over, hvorvidt § 16 b fortsat skal anvendes. Skolelederne fortæller, at det ikke blev drøftet med lærere eller i skolebestyrelsen, hvorvidt § 16 b fortsat skal anvendes, da der udelukkende var positiv respons på anvendelsen. Det viser sig derudover også i form af meget korte ansøgninger andet år eller genbrug af sidste års ansøgninger, hvor blot navn på lærere ændres. Drøftelserne, anden gang § 16 b skal anvendes, går derimod på, hvordan timerne bedst muligt tilrettelægges (se også afsnit 4.4.5 omkring anvendelsen).



*”Jeg har sjældent oplevet, at et nyt element er implementeret så hurtigt. Efter evalueringen sluttede vi af med, at det ville vi gerne fortsætte med, og skolebestyrelsen var helt med, der var ingen forbehold. [...] Vi lavede et nyt skema, men det var for at få lærere og aktuelle klasser ind, altså hvilke medarbejdere der blev inddraget. Ellers var de stort set magen til.”*

Leder

Processen er typisk **mere uformel ved genanvendelsen af § 16 b**, særligt når der ikke er fastlagt specifikke krav til ansøgningen i kommunen. En af skolerne skiller sig her ud, idet ansøgningerne blev mere fyldestgørende ved genanvendelse, idet skolebestyrelsen oplevede for stort sammenfald i ansøgningerne første gang § 16 b blev anvendt.

Genansøgningen bygger ifølge skoleledere, lærere og skolebestyrelsesformænd på en positiv vurdering af konverteringen og dermed et ønske om at fortsætte. **Motivationen for at fortsætte anvendelsen af § 16 b er i høj grad overlappende med skolernes oplevede virkninger** som det beskrives i afsnit 4.4.6.

#### 4.4.4 Forældreinddragelse

**Forældrene inddrages primært igennem skolebestyrelsen.** Som beskrevet i det foregående afsnit spiller skolebestyrelsen på alle skoler en rolle i beslutningen om, hvorvidt § 16 b skal anvendes. Det er ifølge interview med skolebestyrelsesformænd forskelligt på skolerne, hvorvidt skolebestyrelsen involverer sig i beslutningerne om, hvordan timerne skal anvendes. Enkelte steder har skolebestyrelsen lavet principper om anvendelsen. På en skole har skolebestyrelsen fx fastlagt vikardækning af undervisningen ved sygemeldingen, således at der på trods af sygemeldinger fortsat vil være to voksne tilstede. To skolebestyrelser fastlagde, at forløbet efterfølgende skal evalueres. De fleste steder er der ikke fastlagt principper, og spørgsmål om vikardækning mv. lades op til skolelederen og/eller fagpersonalet.

Kontaktfladen til forældrene til eleverne i klassen ligger typisk på følgende to tidspunkter:

- **Inden anvendelsen af § 16 b:** Skoleledelsen, medarbejdere og bestyrelsesformænd kontaktes af bekymrede forældre, der oplever, at børnenes skoledage er for lange. Det kan være en af anledningerne til, at anvendelsen af § 16 b tages op.
- **Efter beslutningen om anvendelsen af § 16 b:** Forældrene informeres omkring beslutningen på forældremøder, i nyhedsbreve mv.

De interviewede skoleledere, lærere og bestyrelsesformænd på skolerne har kun oplevet positiv feedback fra forældrene, hvorfor de ikke har overvejet at inddrage forældrene i højere grad i beslutningsprocessen eller en ændring af beslutningen.



*”Da vi skrev ud til forældrene, der var det eneste, vi modtog, positiv respons. Forældrene har ikke været iscenesættende ift. det her, det er os, der har lagt det frem. Det fremlægges til forældremøder, hvordan timerne er.”*

Leder

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen blandt forældre på de otte skoler bakker op om dette resultat. Forældrene er overordnet set tilfredse med processen, trods vurderinger af at være begrænset inddraget. De er derudover i høj grad enige i, at det var den rigtige beslutning at anvende § 16 b (se kapitel 6).

#### 4.4.5 To-voksenordning: Planlægning, samarbejde og didaktisk anvendelse

Anvendelsen af § 16 b medfører på de otte skoler, at en given reduktion af klokketimer i understøttende undervisning modsvares af en tilsvarende forøgelse af klokketimer med to-voksenordning.

I størstedelen af klasserne på skolerne konverteres ifølge skolelederne to ugentlige lektioner understøttende undervisning til to ugentlige lektioner med to-voksenordning, og forberedelsestiden følger med. Det samme mønster ses i den fulddækkende undersøgelse, kapitel 2.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der i 89 % af klasserne sker en forøgelse af klokketimer med to-voksenordning svarende til reduktionen i understøttende undervisning, mens antallet af klokketimer reduceres i 4 % af klasserne og forøges i 7 % af klasserne, jf. tabel 4.3.

I to skoler i den kvalitative undersøgelse anvendes to-voksenordningen i op til 8-15 timer om ugen i nogle klasser, altså flere timer end § 16 b konverteringen af understøttende undervisning frigiver. I disse tilfælde bliver anvendelsen af § 16 b således et supplement til et fokus, som skolen i forvejen har. I andre skoler oplever skolelederne og lærerne derimod § 16 b som en unik mulighed for at kunne anvende to-voksenordningen, hvilket skolerne ellers ikke oplever at kunne tage i brug.

Anvendelsen af to-voksenordningen prioriteres i følgende fag:

- **Dansk og matematik.** Skolelederne prioriterer dansk og matematik af to årsager. For det første er dansk- og/eller matematiklærerne oftest lærere med tæt kontakt til klassen. De er ofte klasselærere eller har i forvejen forholdsvis mange undervisningstimer med eleverne. Selvom timerne anvendes til dansk og matematik, kan fokus ligge på trivsel og sociale udfordringer i klassen. For det andet ser skolelederne dansk og matematik som primærfag. Løftes eleverne i disse fag, kan det eventuel smitte af på elevernes deltagelse i andre fag.
- **Andre fag.** Der kan være to årsager til at anvende to-voksenordningen i andre fag. For det første kan det skyldes, at klasselæreren eller en anden primærvoksen underviser i andre fag (fx tysk, engelsk osv.) For det andet kan det skyldes individuelle behov i klasserne, hvor lærerne oplever særlige behov for understøttelse. Det kan være en klasse, der er særligt udfordret i et konkret fag som fx tysk. Det kan også være, at skoleledere eller lærere oplever udfordringer i kreative fag og derfor ønsker at anvende ressourcerne der.
- **Trivselsarbejde og fordybelse.** En skole anvender to-voksenordningen til særlige holdtimer, der – afhængig af holdets behov – giver den tilknyttede lærer tid til at arbejde med elevernes trivsel og sociale arrangementer samt fordybelse på udvalgte områder.



*"Nogle gange så har jeg en dagsorden, der hedder, at vi skal arbejde med de hersens timeløse fag, nogen gange har jeg trivsel på dagsordenen, og nogen gange så laver vi fagligfor dybelse. Og det er dem selv, i samarbejde med mig og deres lærere, har vi fundet ud af, hvad har de brug for for at fordybe sig i, hvad er deres næste step. [...] Vi vil gerne have en tættere relation mellem eleverne, end hvis man bare har en klasse, fordi det kan være svært at have en tæt relation med en stor klasse"*

Lærer

Flere skoleledere og lærere er optagede af, at klassens primærvoksne, der i forvejen underviser i klassen, i videst muligt omfang tilknyttes to-voksenordningen. På skoler, hvor dette prioriteres, medfører det ifølge skoleledere og lærere en afgørende forskel for både tilrettelæggelsen af, samarbejdet om og gennemførelsen af undervisningen.



*"Det er vigtigt, at de kan det faglige og det er nogen, børnene kender fra andre fag. Det er relationen, der er vigtig. Vi vil gerne både bruge det til danskfaglige og trivsel, men vi har valgt at bruge det mest til trivsel, for det er ellers svært. Vi kan have individuelle samtaler, der kan være snakke på klassen, og når der så er to på, kan den ene lærer tage den elev, der bliver berørt i samtalen."*

Lærer

Der er forskellige grader af samarbejde mellem de to voksne i klassen. Oftest har faglæreren det primære ansvar for tilrettelæggelsen og forberedelsen af undervisningen i sit eget fag. Samarbejdet mellem lærerne lettes, hvis det er klassens primærvoksne eller lærere i samme fagteam, der indgår i to-voksenordningen. Disse samarbejder i forvejen i klasse-, årgangs- eller fagteams. Inddrages derimod andre voksne i to-voksenordningen, kan samarbejdet og forberedelsen ifølge lærerne opleves som mere udfordrende, da det kræver yderligere planlægning. En skole anvender co-teaching, hvor forberedelsen i højere grad er delt mellem de to lærere.



*"Vi kunne se, at det virkede og gav noget. Vi skal ikke bare have to voksne, men også være bevidste om deres samarbejde. Vi går meget op i co-teaching. Meget bevidst. Hvis der er to lærere, der planlægger og underviser og evaluerer sammen, så har det en større effekt end hvis den ene voksne ikke vidste, hvad der skulle ske, når de kom ind af døren."*

Skoleleder

Størstedelen af skolerne anvender to-voksenordningen fleksibelt og justerer anvendelsen løbende i skoleåret ud fra klassens skiftende behov. Konkret betyder det, at tre skoler har en fast struktur for to-voksenordningen, der altid bruges til holddannelse, mens fem skoler skifter mellem at have to voksne i klassen og holddannelse.



*"Det er forskelligt, om det er to lærere i samme klasser eller holddeling alt efter, hvad vi arbejder med, og hvad behovet er ift. det tema."*

Lærer

Skolerne anvender to-voksenordningen forskelligt. Skoleledere og lærere har meget forskellige holdninger til, hvordan ressourcerne anvendes bedst muligt. Mens der i nogle klasser anvendes to-voksenordningen til særligt udsatte elever, har lærere i andre klasser holdningen, at elever ikke skal "mandsopdækkes".

Den didaktiske anvendelse af to-voksenordningen kan sammenfattes i følgende kategorier:

- **To voksne i samme klasse:** Eleverne undervises i samme klasselokale af to lærere eller en lærer og en pædagog. Typisk vil en af de voksne fokusere på bestemte elevgrupper eller på enkeltelever, der er særligt udfordret i faglige eller sociale sammenhænge, samt fagligt dygtige elever, der kan få ekstra udfordringer, mens den anden voksen underviser den resterende del af klassen.
- **Fleksibel holddannelse af klassen:** Eleverne inddeles i hold og undervises i deres respektive hold. Holddannelse af klassen sker ud fra bl.a. inklusionsgrupper, køn, særlige problematikker mv. Inddelingen af eleverne skifter i løbet af året afhængigt af, hvilket behov de voksne oplever, der er i klassen.
- **Co-teaching:** Lærerne forbereder undervisningen sammen og underviser sammen. Her har lærerne ofte samme linjefagsbaggrund. De kan derfor oftest sætte fagligt ind på alle elevers niveauer, sparre og give feedback på hinandens undervisning.
- **Flerstrengede læringsfællesskaber:** Holddannelse på tværs af årgangen med henblik på yderligere mulighed for undervisningsdifferentiering. En skole inddeler fx eleverne fra to klasser i tre hold i matematik.

Flere skoleledere **har justeret anvendelsen af to-voksenordningen i det andet år, hvor § 16 b anvendes**, på baggrund af erfaringerne fra det første år. Ifølge skolelederne skiftede skolerne fokus, således at det blev klassens eller årgangens primærvoksne, der varetog undervisningen. På skolen, der anvender § 16 b til trivselsarbejdet, afprøver skoleledere og lærere forskellige modeller for undervisningens tilrettelæggelse.

#### 4.4.6 Oplevede pædagogiske virkninger af to-voksenordning

**Alle tilkendegivelser omkring konverteringen af timer fra understøttende undervisning til to-voksenordningen på de otte skoler er positive.** Skolernes oplevelse af virkningerne sammenfattes i nedenstående tabel opdelt på, hvorvidt fokus ligger på at udvikle eleverne fagligt eller at øge trivslen. Skoleledere, lærere og skolebestyrelsesformænd på de otte skoler fokuserer typisk på både faglig udvikling og øget trivsel. Flere interviewpersoner nævner, at trivsel og faglighed er tæt forbundne forudsætninger for hinanden.

**Tabel 4.4. Oplevede virkninger af anvendelsen af § 16 b pba. kvalitative interview på otte skoler**

Faglig udvikling	Øget trivsel
<b>Øget undervisningsdifferentiering:</b> Personalet oplever særligt øgede muligheder for at kunne undervisningsdifferentiere og dermed bedre at kunne tilrettelægge undervisningen ud fra den	<b>Øget relationsarbejde:</b> Ved at være to voksne i klassen oplever personalet bedre at kunne "tage hånd om" det enkelte barn. Personalet oplever at kunne styrke deres relation til eleverne i de mindre

enkelte elevs behov. Personalet oplever at kunne fokusere på enkelte elevgruppers behov i undervisningen og have tid til at støtte, fx de særligt udfordrede eller særligt dygtige.

**Identificering af særlige behov:** Fokus på den enkelte elev har på en af skolerne bidraget til at identificere særlige udfordringer ved nogle elever som fx ordblindhed.

**Øget koncentrationsniveau:** To skoler fremhæver et øget koncentrationsniveau pga. de kortere skoledage. Skolerne oplevede førhen, at eleverne havde svært ved at få udbytte og læring ud af de sidste lektioner på dagen. En af skolerne valgte at skifte den sidste lektion på dagen hvert halve år for at undgå, at det lave koncentrationsniveau i timen vil gå udover elevernes læring i et enkelt fag.

hold eller ved at have muligheden for at støtte enkelte elever.

**Forum for konflikter:** På enkelte skoler anvendes lektionerne med ekstra personale også delvist som forum til at håndtere konflikter, idet personalet i højere grad kan tage hensyn til de enkelte elevers oplevelser og støtte dem.

**Lavere konfliktniveau:** På to skoler var et højt konfliktniveau, særligt efter frokostpausen, medvirkende til at konvertere timer. Disse skoler oplever, at konfliktniveauet er faldet, primært pga. den kortere skoledag.

**Mere overskud i hverdagen:** Særligt skoler i store skoledistrikter (landdistrikter) oplever, at eleverne får mere overskud i hverdagen pga. den kortere skoledag. Det muliggør i højere grad deltagelsen i fritidsinteresser eller -arbejde. Store skoledistrikter fremhæves, da nogle elever havde en times transporttid hver vej udover skoledagen.

**Forbedret klassekultur:** Skolerne oplever, at det kan have en positiv virkning på elevernes adfærd i de øvrige timer at inddele eleverne i hold. Holdtimerne kan fungere som læringsrum, hvor eleverne tør stå frem og stille spørgsmål og er mere initiativrige. Dette "smitter af" på de øvrige timer, hvor mere stille elever i højere grad tør ytre sig.

**Øget ro:** Ved at tage enkelte elever ud opstår ro og et bedre læringsrum for størstedelen af klassen.

Skoleledere, lærere og skolebestyrelsesformænd har svært ved at isolere betydningen af anvendelsen af § 16 b, idet to-voksenordningen typisk er et led i flere indsatser, som har til hensigt at forbedre elevernes faglige udvikling eller trivsel.



*"Vi er en skole, der har haft gang i mange ting. Jeg tror, at det er en sammensætning af mange ting, men vi kan se, at sidste år og i år nævner ledelse og lærere, at de kan se, at klasserne bliver bedre og bedre, og karaktermæssigt er der forbedringer, så vores fagligdygtighed på skolen ser ud til at stige."*

Skolebestyrelsesformand

Det er skoleledernes og lærernes vurdering på de otte skoler, at det er svært at opnå de samme pædagogiske virkninger igennem en anderledes tilrettelæggelse af den understøttende undervisning uden to-voksenordningen. Der ville fortsat være tale om hele klasser, hvor det ifølge skoleledere og lærere ikke i samme omfang er muligt at fokusere på enkelte elev(grupper). Derudover spiller forkortelsen af skoledagen også en rolle for skoleledere og læreres vurderinger af virkningerne på tre af skolerne.



Det er meget forskelligt, hvor systematisk skolelederne følger op på anvendelsen af § 16 b. I en af skolerne drøftes anvendelsen på alle niveauer, dvs. ledelse, personale, forældre og elever.

Personalet interviewer eleverne omkring tiltagene, herunder konverteringen af timerne, som del af deres evaluering. På andre skoler består opfølgningen ifølge skolelederne af diskussioner på pædagogiske møder eller på skolebestyrelsesmøder.

De interviewede lærere oplever derudover, at anvendelsen af § 16 b bidrager med følgende, som ikke er direkte forbundet med elevernes faglighed og trivsel:

- **Lærernes samarbejde og undervisning:** Enkelte lærere oplever det som særligt positivt at have en sparringspartner, der har oplevet klassen i den samme time, hvilket giver et bedre udgangspunkt for sparring, både i forbindelse med tilrettelæggelsen af timerne og i forhold til sociale konflikter i klassen.
- **Helhedssyn:** En dansklærer fremhæver, at hun begyndte at få et andet syn på eleverne efter at have oplevet eleverne i matematiktimerne, hvor det til dels er andre elever, der er henholdsvis fagligt stærke og udfordrede. Det har givet hende et mere helhedsorienteret syn på egne elever.

Skolecheferne oplever, at skoleledere og lærere har en klar idé om og oplevelse af, at to-voksenordning virker i forhold til at skabe trivsel, koncentration og plads til den enkelte elev. Det er dog ifølge skolecheferne sjældent, at skolerne kan bakke oplevelsen op med enten data eller mere systematiske evalueringer. Der bliver hos ingen af de deltagende skoler fremhævet deciderede målinger eller udsving i data, som direkte kan relateres til to-voksenordningen og understøtte deres positive oplevelser. Flere kommuner forventer ifølge skolecheferne dog at gennemføre kvalitative evalueringer i 2018 for at afdække virkningerne mere systematisk, men disse er endnu ikke afsluttet.

## 5. ØKONOMI

Dette kapitel ser nærmere på skolernes ændringer i ressourcefordeling i forbindelse med anvendelsen af § 16 b. Viden herom er primært blevet afdækket igennem interview med skolechefer i de ti kommuner og skoleledere på de otte skoler, der indgår i undersøgelsen.

Undersøgelsen fokuserede særligt på ressourcer til SFO eller fritidsordningsområdet, da kommunalbestyrelsen ved en forkortelse af skoledagens længde skal "tilbyde eleverne plads i skolens SFO eller anden relevant fritidsordning, i den tid som fravigelsen vedrører, uden særskilt betaling fra forældrene." Spørgsmålet om at tilbyde ekstra plads kan således betyde, at en SFO/anden relevant fritidsordning skal udvide sin åbningstid og/eller ansætte ekstra personale til at håndtere, at børnene benytter tilbuddet i flere timer, og evt. at flere børn vælger at blive indmeldt i SFO som følge af en afkortning af skoledagen.

### 5.1 ÆNDRINGER I RESSOURCETILDELINGEN

I otte ud af de ti kommuner i undersøgelsen er der ifølge skolecheferne ikke foretaget justeringer på skolernes budgetter som konsekvens af anvendelsen af § 16 b. Anvendelsen af § 16 b er således på kommunalt niveau udgiftsneutral. Det er op til den enkelte skole at anvende § 16 b inden for de afsatte ressourcer.



"Den store overskrift er, at § 16 b ingen betydning har for økonomien. Vi har intet foretaget os ift. dette."

Skolechef

Nogle skolechefer beretter, at nogle skoler i starten var utilfredse med udmeldingen om, at anvendelsen af § 16 b ikke medførte ekstra midler fra kommunens side. Skolerne antog, at der ville være en ekstra udgift forbundet med den udvidede åbning af SFO/fritidsordningen. Skolecheferne svarede derpå, at det måtte være en opvejning af den faglig prioritering og de økonomiske vilkår herfor.



"I starten var der nogle skoler, der kom og bad om lidt ekstra penge. Men der fortalte vi dem, at de skulle se, hvad vi havde sagt, og så måtte de selv finde ud af, om de ville anvende den indenfor de vilkår."

Skolechef

Der er to kommuner, som står ud i forhold til de andre. I den ene kommune gives skolerne mulighed for at søge om yderligere ressourcer ved anvendelsen af § 16 b ud fra en betragtning om, at der ikke skal lægges pres på SFO'erne i kapacitetsdiskussioner med skolerne. I den pågældende kommune afsatte kommunalbestyrelsen en fast pulje, som skolerne kunne ansøge om for de enkelte klasser via

et fast ansøgningsskema. Alle ansøgninger blev godkendt. De primære ansøgere var indskolingsklasser. Forvaltningen forventer dog en stigning i antal ansøgninger til næste år, hvorfor sandsynligvis ikke alle ansøgninger kan tilgodeses inden for den afsatte pulje. Kommunalbestyrelsen fastsætter et fast beløb for hver time, men kontrollerer ikke efterfølgende, hvordan ressourcerne bliver anvendt på skolerne. Økonomien omkring § 16 b betragtes som et decentralt anliggende, hvor der er tillid fra forvaltningens side til, at skolerne overholder loven.

Den anden kommune har taget eksplicit stilling til, at § 16 b ikke må anvendes i indskoling for netop at holde anvendelsen *udgiftsneutral* i forhold til SFO-udgifter.

Modellen i ni ud af ti kommuner er, at skolerne får den samme ressourcefordeling, uafhængigt af om de anvender § 16 b. Anvendelsen af § 16 b er således en faglig prioritering af, hvordan skolen bruger sine i forvejen tildelte midler. Skolecheferne forventer, at skolen kompenserer SFO jf. lovbestemmelsen, hvis det er nødvendigt. Afgørelsen om, hvorvidt kapaciteten allerede er dækkende eller kræver ekstra ressourcer, er op til skolelederen at drøfte med sin SFO-leder.

Casebesøgene på skolerne viser stor variation i skoleledernes syn på og samarbejde med SFO'en. Først og fremmest fortæller nogle skoleledere, at de – uanset den kommunale udmelding – vælger ikke at anvende § 16 b i indskoling for netop at undgå merudgiften ved udvidede SFO-tider. Enkelte skoleledere vurderer, at anvendelsen af § 16 b lader sig gøre indenfor det eksisterende SFO-budget. På en skole fortæller skolelederen, at pædagogerne i forvejen mødte tidligere ind, end de åbnede, fordi de var fuldtidsansatte. På en anden skole kompenserede skolen ikke SFO'en for de udvidede åbningstider, selvom denne skulle bruge ekstra ressourcer. Dette skete efter aftale med SFO'en om. SFO-lederen vurderede ifølge skolelederen, at forkortelsen af skoledagen ville medføre, at flere forældre ville melde deres barn ind i SFO'en. Derved ville SFO'ens volumen øges og som effekt heraf forældreindbetalingen. På en enkel skole har konverteringen af timer på fjerde årgang medført en beskedent merudgift til fritidsordningen i skoledistriktet, hvilket forvaltningen fratrækker skolens budget, for i stedet at give midlerne til fritidsordningen.

## 5.2 FRIGIVNE RESSOURCER

På tværs af skolecheferne og skoleledere er det i høj grad oplevelsen, at der ikke frigives midler ved anvendelsen af § 16 b på de skoler, der anvender § 16 b. Anvendelsen af § 16 b anses ifølge skolecheferne som en mulighed for mere økonomisk-fleksibelt at kunne omprioritere ressourcer på skolen, efter behov.



”Skolerne vil i bund og grund rigtig gerne have den to-voksenordning, så de gør det ikke for at spare penge. Jeg kan jo ikke bevise det, men jeg har ikke noget som helst indtryk at, at nogen skulle snyde.

Skolechef



”Du kan ikke spare penge på det. Du kan ikke trække penge ud af det, men du får noget fleksibilitet til at omprioritere dine ressourcer.”

Skolechef

Skolelederne ser anvendelsen af § 16 b som ressourcer, der prioriteres til to-voksenordningen. Interview med skoleledere og den fulddækkende undersøgelse bakker op om, at skolerne oftest konverterer timerne 1:1 fra understøttende undervisning til to-voksenordning. Det betyder, at en voksen dækker samme antal timer som skoledagen forkortes med. En enkelt skolechef påpeger i citatet nedenunder, at frigivelse af ressourcer kunne være mulig med andre former for besparelser, såsom strategisk brug af forberedelsesfaktorer (fx at kun én lærer forbereder sig) eller øget anvendelse af pædagoger i to-voksen-timer, der er konverteret fra understøttende undervisning med lærere.



”Meget forsimplet - så burde det gå lige op. Men hvis man begynder at udvide modellen, fx 3 voksne til to klasser, hvor en så er pædagog, så begynder der at kunne være noget der. Nu begynder det at blive teknisk - men der kunne selvfølgelig være noget i forberedelsesfaktoren, at det kun var en der forberedte sig. Men der er det endnu engang mit indtryk, at der ikke tænkes i det. Men det er jo selvfølgelig et fuldstændig decentralt anliggende på skolen.”

Skolechef

Det er dog skolechefernes indtryk, at langt de fleste skoler bruger alle ressourcerne på to-voksenordningen, ligesom ingen af skolecheferne ser tegn på at skolerne skulle bruge de ovennævnte mere tekniske besparelser. Skolelederne vurderer heller ikke, at der besparelser at hente. For det første følger forberedelsesfaktorer ifølge skolelederne med. For det andet bruger de efter eget udsagn heller ikke øget anvendelse af pædagoger i to-voksentimer, på bekostning af afkortede lærertimer. Skolelederne prioriterer at bruge klassens primærvoksne til to-voksenordningen. Generelt tilkendegiver skolelederne, at en afkortet time skal omformes til en time med to-voksenordning (til trods for, at fordelingen juridisk set ikke går på tid i et 1:1 forhold, men ressourcer ift. løn).

### 5.3 FORSTÅElsen AF KOMPENSATION TIL SFO ELLER ANDRE RELEVANTE TILBUD

Udover SFO nævner § 16 b ”andre relevante tilbud” ved afkortning af skoledagen. Der er i undersøgelsen ikke eksempler på, at andre end SFO’er har været inddraget i en dialog med skolen om kompensation. I et enkelt tilfælde blev spørgsmålet om kompensation til andre end de direkte til skolen tilknyttede tilbud diskuteret, hvor det var lederens indtryk, at man kun var forpligtet til at kompensere SFO’en, der direkte var knyttede til skoler.

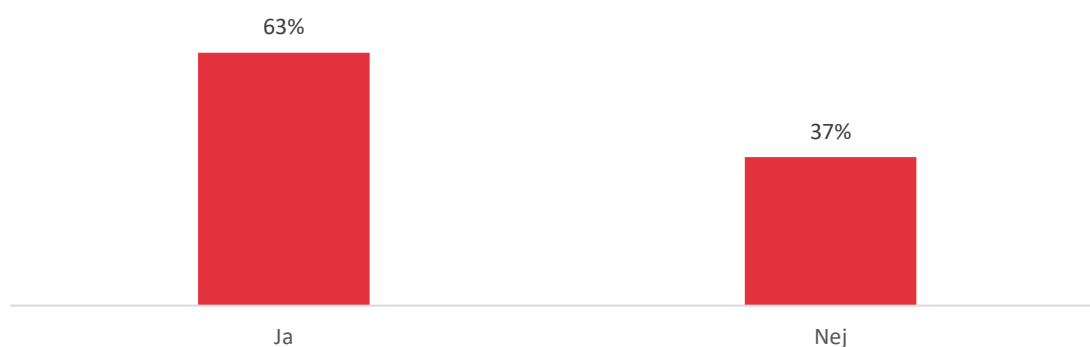
## 6. FORÆLDREUNDERSØGELSE

I sidste afsnit bringes resultater fra forældreundersøgelsen - et survey, der har været sendt ud til forældre til elever i de klasser på de otte skoler, som indgår i den kvalitative undersøgelse og som anvender § 16 b. Forældreundersøgelsen har til formål at afdække inddragelsen af forældrene og deres tilfredshed med beslutningen om anvendelsen af § 16 b.

### 6.1 OPMÆRKSOMHED/VIDEN

Indledningsvist viser undersøgelsen, at 37 % af forældrene ikke har været opmærksom på, at § 16 b anvendes i deres barns klasse.

**Figur 6.1 I dit barns klasse har skolen i indeværende skoleår (2017/18) valgt at konvertere timer fra understøttende undervisning til ekstra personale i klassen. Hertil har skolen anvendt § 16 b. Har du været opmærksom på dette?**

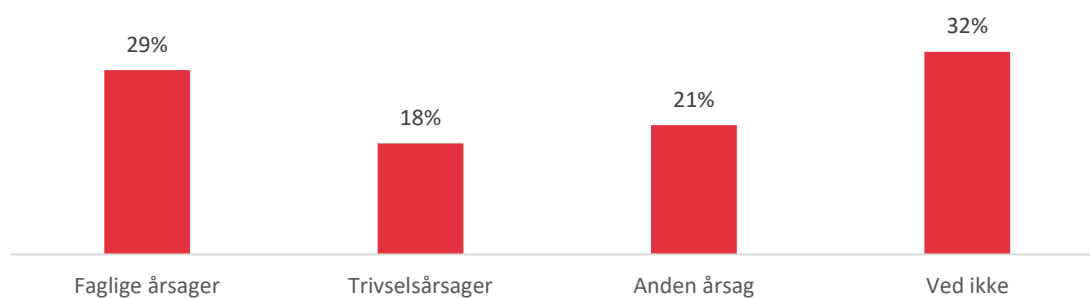


**Kilde:** Forældreundersøgelse

**Note:** N= 393.

Af de forældre, der har været bevidst om at klassen anvendte en særlig paragraf, er 32 % ikke klar over årsagen til, at barnets klasse anvender § 16 b.

**Figur 6.2 Hvad er ifølge de oplysninger, du har fået fra skolen, den primære årsag til, at timer til understøttende undervisning er konverteret til ekstra personale i dit barns klasse?**

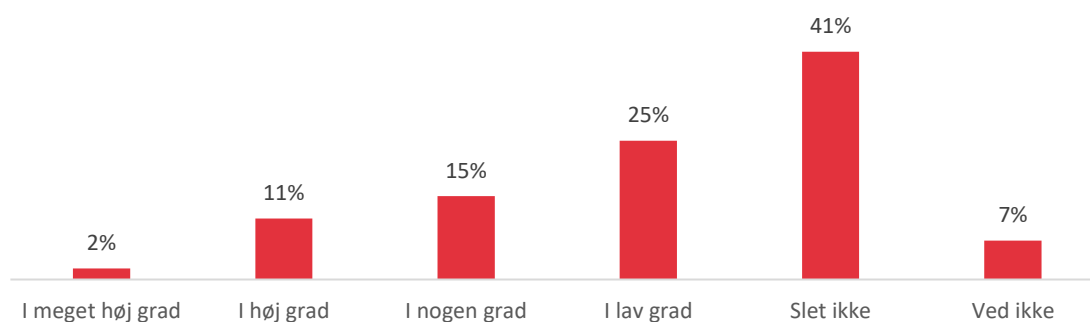


**Kilde:** Forældreundersøgelse

**Note:** N= 248.

28 % af forældrene oplever i nogen, høj eller meget høj grad at være inddraget i beslutningen om at konvertere timer fra understøttende undervisning, mens 41 % oplever slet ikke at være blevet inddraget. Det stemmer godt overens med resultaterne af de kvalitative interviews, hvor forældrene i de enkelte klasser mere informeres på baggrund af beslutningen om at anvende § 16 b, og skolebestyrelsen bliver inddraget i afgørelsen.

**Figur 6.3 I hvilken grad oplever du, at du som forælder er blevet inddraget i beslutningen om at konvertere understøttende undervisning til ekstra personale i dit barns klasse?**

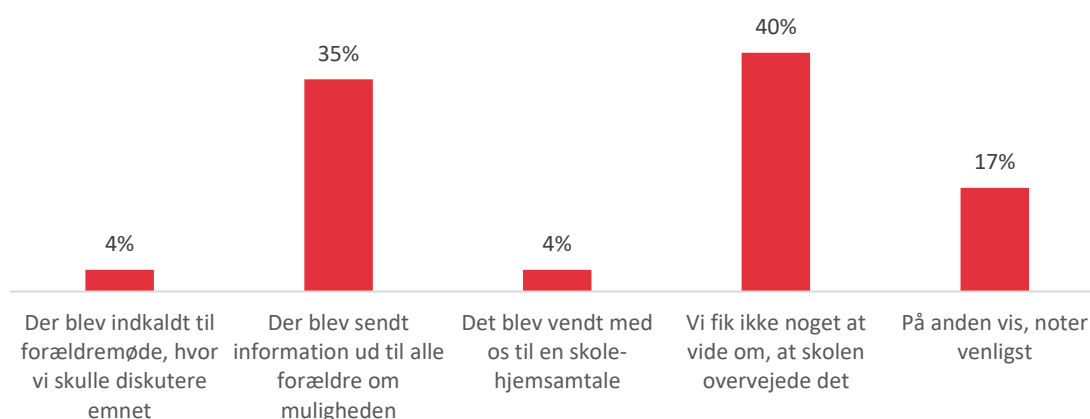


**Kilde:** Forældreundersøgelse

**Note:** N= 248.

Inddragelsen er særligt sket via information udsendt til forældrene og i mindre grad gennem forældremøder eller skolehjem samtaler.

**Figur 6.4 Hvordan blev du som forælder inddraget i diskussionen om at konvertere understøttende undervisning til ekstra personale i dit barns klasse?**

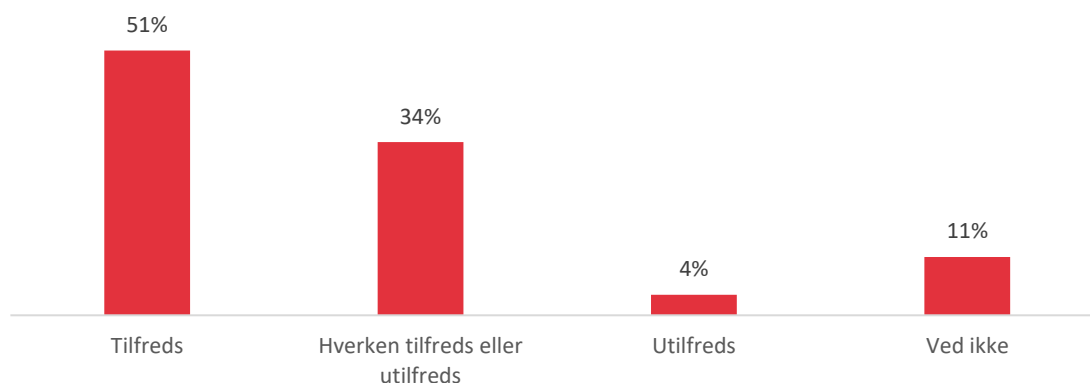


**Kilde:** Forældreundersøgelse

**Note:** N= 248.

Selv om forældre kun i mindre grad er blevet involveret i beslutningen om at anvende § 16 b, viser undersøgelsen, at 85 % af forældrene er tilfredse med inddragelsen. 4 % af forældrene er derimod utilfredse.

**Figur 6.5 Er du tilfreds med, hvordan du blev inddraget i beslutningen om at konvertere understøttende undervisning til ekstra personale i dit barns klasse?**



**Kilde:** Forældreundersøgelse

**Note:** N= 248.

## 6.2 FORÆLDRENES HOLDNING TIL SKOLENS ANVENDELSE

Forældrene er blevet spurgt, om de var enige i beslutningen om at anvende § 16 b for den konkrete klasse, da det blev vedtaget. 70 % af forældrene er enige i beslutningen, efter at være blevet enten inddraget eller informeret herom. 27 % ved ikke, om de dengang var enige.

**Figur 6.6 Var du dengang enig i beslutningen om at anvende § 16 b i dit barns klasse, dvs. at konvertere timer fra den understøttende undervisning til ekstra personale i klassen?**



**Kilde:** Forældreundersøgelse

**Note:** N= 248.

Til gengæld kan der identificeres en ændring, når forældrene bliver bedt om at forholde sig retrospektivt til, om det var den rigtige beslutning for den specifikke klasse. Her er 16 % af forældrene gået fra at svare "ved ikke" samt en enkelt 1 % fra at have været uenig til, at nu sammenlagt 87 % af forældrene set i bakspejlet synes, at det var den rigtige beslutning.

Figur 6.7 Synes du i dag, at det var den rigtige beslutning at anvende § 16 b i dit barns klasse?



Kilde: Forældreundersøgelse

Note: N= 248.



# EPINION

## OM OS

Vi er et af Skandinaviens største konsulent- og analysefirmaer med kontorer i Danmark, Grønland, Norge, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Vietnam og Østrig.

Vi er en mangfoldig arbejdsplads med internationalt perspektiv og samarbejdspartnere i hele verden og beskæftiger mere end 150 fastansatte medarbejdere og 500 interviewere.

Vi leverer skræddersyede undersøgelser, der sikrer et solidt grundlag for optimale beslutninger. Vores mål er altid at præsentere analyseresultater og yde rådgivning af højeste kvalitet.

### EPINION AARHUS

HACK KAMPMANN'S PLADS 1-3  
8000 AARHUS C  
T: +45 87 30 95 00  
E: TV@EPINION.DK  
W: WWW.EPINION.DK

### EPINION KØBENHAVN

RYESGADE 3F  
2200 KØBENHAVN N  
T: +45 87 30 95 00  
E: TYA@EPINION.DK  
W: WWW.EPINION.DK